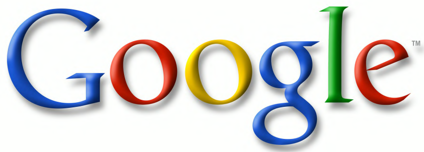
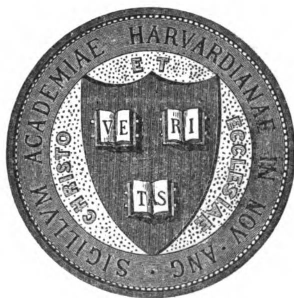



HDI
HL 1PN4 J

A7 Gessen
Konstitutsionnoe gosudarstvo




SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS

Изданіе І. В. Гессена и прив.-доц. А. И. Каминка.

ПРИ УЧАСТІИ РЕДАКЦІИ ГАЗЕТЫ
„ПРАВО".

КОНСТИТУЦІОННОЕ ГОСУДАРСТВО

СБОРНИКЪ СТАТЕЙ:

З. Авалова, В. В. Водовозова, прив.-доц. В. М. Гессена, прив.-доц. М. Б. Горенберга, А. К. Дживелегова, проф. Н. И. Карѣева, прив.-доц. С. Котляревскаго, Н. Е. Кудрина, прив.-доц. Н. И. Лазаревскаго, М. Н. Покровскаго, М. А. Рейснера и проф. Л. В. Шалланда.

Второе изданіе.



PRINTED IN RUSSIA

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Т-ва «Общественная Польза», Больш. Подъяческая, 39.
1905.

Оглавленіе.

ПРЕДИСЛОВІЕ КЪ 1-му ИЗДАНІЮ.

Едва ли настоитъ надобность выяснять своевременность и необходимость появленія настоящаго сборника. Вопросъ о созывѣ народныхъ представителей, послѣ настойчивыхъ и единодушныхъ заявленій всего русскаго общества, разрѣшенный въ положительномъ смыслѣ Высочайшимъ рескриптомъ 18 февраля текущаго года, теперь, послѣ цусимской катастрофы, принимаетъ все болѣе и болѣе осязаемыя формы, съ непривычной предупредительностью правительство ежедневно сообщаетъ о ходѣ работъ совѣта министровъ по этому вопросу. Такимъ образомъ, самодержавно-бюрократическій строй уже и оффиціально слѣдуетъ считать подлежащимъ упраздненію, и, хотя, конечно, на этомъ еще далеко не кончается чисто-отрицательная работа по расчисткѣ фундамента для новыхъ формъ государственной жизни — много еще потребуется здѣсь энергіи и силъ, тѣмъ не менѣе при необычайно быстромъ темпѣ, какимъ мы движемся

въ послѣдніе два года, является неотложной задачей приступить къ созидательной работѣ, намѣтить тотъ планъ, который можетъ служить руководствомъ при предстоящемъ строительствѣ.

По научной схемѣ, основанной на опытѣ всѣхъ цивилизованныхъ странъ, на смѣну абсолютному государству идетъ государство правовое, охраняемое конституціоннымъ строемъ. Задача настоящаго сборника и заключается въ выясненіи основныхъ чертъ и взаимодѣйствія различныхъ частей конституціоннаго государства, причемъ, по условіямъ настоящаго момента, намъ казалось излишнимъ останавливаться спеціально на особенностяхъ республиканскаго строя.

Сообразно поставленной задачѣ, сборникъ представляетъ не рядъ случайныхъ статей, а исполненіе различными авторами опредѣленнаго плана. Къ сожалѣнію, одна изъ предположенныхъ главъ—объ однопалатной и двухпалатной системѣ представительства, вслѣдствіе внезапнаго отъѣзда автора, оказалась неисполненной къ сроку, и намъ казалось нецѣлесообразнымъ откладывать изъ-за этого выходъ сборника въ свѣтъ.

Въ приложеніи напечатанъ проектъ основного закона Россійской имперіи, составленный группою земцевъ, ученыхъ и литераторовъ и воспроизведенный изъ иностранныхъ газетъ нашей періодической печатью. Проектъ этотъ несомнѣнно имѣетъ серьезное

практическое значеніе, судя по тому, что главнѣйшія его положенія повторяются во многихъ начертаніяхъ государственнаго устройства, составленныхъ въ послѣднее время различными общественными учрежденіями (земствами, городами, адвокатурой и проч.).

ПРЕДИСЛОВІЕ КО 2-му ИЗДАНІЮ.

Со времени появленія перваго изданія настоящей книги обстоятельства существенно измѣнились. По закону 6 августа Россія получила народное представительство. Основанное на имущественномъ и отчасти сословномъ цензѣ съ однимъ только совѣщательнымъ голосомъ, это представительство совершенно не соотвѣтствуетъ вполнѣ опредѣлившимся и поразительно единодушнымъ желаніямъ общества, сводившимся къ необходимости введенія у насъ, по западно-европейскимъ образцамъ, правового порядка, охраняемаго конституціоннымъ строемъ. И тѣмъ не менѣе, реформа 6 августа, имѣетъ громадное историческое значеніе: введя въ область верховнаго управленія на ряду съ единодержавіемъ власть, опирающуюся на народное избраніе, она тѣмъ самымъ, по справедливому указанію печати, пробила брешь въ крѣпости, еще такъ недавно казавшейся неприступной, и въ эту брешь неудержимымъ и бурнымъ потокомъ вор-

вется мятущаяся жизнь и такъ или иначе довершитъ начатую работу. Во всякомъ случаѣ, нынѣшнее положеніе, одинаково неудовлетворяющее и тѣхъ, кто неразрывно связалъ свое существованіе съ абсолютизмомъ, и тѣхъ, кто жаждетъ внутренняго мира для истерзанной страны, должно быть, поэтому, признано крайне неустойчивымъ.—И чрезвычайно знаменательно, что въ самомъ манифестѣ объ учрежденіи государственной думы предвидится необходимость измѣненій согласно потребностямъ времени, въ зависимости отъ указаній жизни.

Такимъ образомъ, ближайшее будущее зависитъ отъ того, какъ жизнь будетъ реагировать на новое учрежденіе. Учрежденіе это по своему составу не является дѣйствительнымъ представителемъ населенія, а тѣ функціи, которыя ему проектируется предоставить въ будущемъ нашемъ государственномъ строѣ не дадутъ ему возможности надлежащимъ образомъ проводить въ жизнь взгляды и убѣжденія даже и той части населенія, которую оно будетъ представлять. По особенностямъ устройства Государственной Думѣ истинныя стремленія огромныхъ круговъ населенія не должны проникать за порогъ этого учрежденія, стѣны котораго выведены бюрократическимъ творчествомъ съ такимъ расчетомъ, чтобы, по возможности, заглушить голоса и тѣхъ, которые, послѣ тщательнаго подбора, проникнутъ, наконецъ, въ эти

заколдованныя двери. И если, не смотря на все это Дума потребуетъ того, для чего такъ долго и мучительно боролись и борятся „самозванные“ представители русскаго общества, то отъ голоса ея падутъ iерихонскiя стѣны безъ новыхъ жертвъ, которыхъ и безъ того русская жизнь принесла болѣе чѣмъ достаточно.

Опубликованiе Учрежденiя Государственной Думы не могло существенно измѣнить задачъ настоящаго изданiя. Изученiе началъ конституцiоннаго строя идетъ по необходимости мимо Государственной Думы, которая не находитъ себѣ естественнаго мѣста въ сборникѣ статей, посвященныхъ выясненiю этихъ началъ. Намъ казалось однако, что эти начала еще лучше оттѣняются при сопоставленiи съ ними особенностей учрежденiя Государственной Думы, вслѣдствiе чего въ сборникѣ помѣщена статья В. М. Гессена, посвященная выясненiю этихъ особенностей, на которыхъ остановился въ дополнительномъ экскурсѣ къ своей статьѣ, помѣщенной и въ I-мъ изданiи, и Н. И. Лазаревскiй. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы дополняемъ настоящее изданiе обѣщанной статьей о двухпалатной системѣ, а также статьей о верховномъ судѣ.

Кромѣ напечатаннаго въ приложенiи къ первому изданiю проекта основного закона Россiйской Имперiи, здѣсь приводится тотъ же проектъ въ видѣ, переработанномъ бюро земскаго объединенiя. Какъ уже ука-

зано было въ предисловіи къ первому изданію, проекты эти не стоятъ въ какой либо преднамѣченной связи съ содержаніемъ сборника; вмѣстѣ съ тѣмъ въ разработанныхъ, по просьбѣ издателей, вопросахъ авторы статей, выполняя общій планъ редакціи сборника, высказывали свои взгляды самостоятельно и независимо другъ отъ друга.

Историческій очеркъ представительныхъ учрежденій въ Западной Европѣ *).

I. Средневѣковыя сословно-представительныя учрежденія.— II. Эпоха борьбы сословно-представительныхъ учрежденій съ королевскимъ абсолютизмомъ.—III. Рецепція принциповъ конституціоннаго права на континентѣ.

I.

Въ концѣ среднихъ вѣковъ, въ эпоху перехода Западной Европы отъ феодальнаго строя съ господствовавшимъ въ немъ обычнымъ правомъ къ строю государственному, когда королевской власти все болѣе и болѣе приходилось выступать въ законодательственной роли, высказано было два несходныхъ между собою взгляда на законъ или, вѣрнѣе говоря, на то, что лежитъ въ его основѣ. Одинъ взглядъ, бывшій осо-

*) Бѣглый историческій очеркъ, какой представляетъ собою эта статья,—а очеркъ такого размѣра и не можетъ быть не бѣглымъ,—расчитанъ на то, чтобы служить общимъ введеніемъ въ сборникъ статей, посвященныхъ разнымъ теоретическимъ вопросамъ современнаго государственнаго права Западной Европы. Фактическій матеріалъ, и, что важнѣе, общее построеніе и все освѣщеніе изображенной здѣсь эволюціи авторъ взялъ изъ своей „Исторіи Западной Европы въ Новое Время“.

бенно популярнымъ среди французскихъ легистовъ,— основывавшихся въ данномъ случаѣ на томъ, что ими вычитано было въ римскомъ правѣ,—выводилъ законъ изъ личнаго изволенія государя: quod principi placuit legis habet vigorem, т. е. что благоугодно государю, имѣетъ силу закона. Это былъ именно принципъ стараго римскаго абсолютизма, съ точки зрѣнія котораго государь былъ живымъ воплощеніемъ державной власти, перенесенной на него римскимъ народомъ. Другой взглядъ защищался, главнымъ образомъ, англійскими юристами, которые видѣли въ законѣ не изъявленіе личной воли государя, а результатъ соглашенія между государемъ и его подданными. „Силу закона, говоритъ уже въ XIII в. Брактонъ,— имѣетъ то, что точно опредѣляется королевскою властью по совѣту и соглашенію съ вельможами и общему поручительству страны". Въ XV в. другой англійскій писатель, Фортескью, выражавшій въ сущности ту же самую мысль, находилъ, что, при изданіи законовъ по совѣту и согласію всѣхъ, правленіе является ни королевскимъ, ни народнымъ, но и тѣмъ и другимъ вмѣстѣ, т. е. и королевскимъ, и народнымъ. Въ неограниченной монархіи, по его опредѣленію, и дѣйствуетъ принципъ: „что благоугодно государю, имѣетъ силу закона", тогда какъ въ монархіи ограниченной законъ создается лишь при содѣйствіи и короля, и его подданныхъ.

Въ исторіи двухъ націй, юристы которыхъ высказывались столь несходно объ источникѣ законовъ, мы имѣемъ и два разныхъ политическихъ развитія, съ какими вообще мы имѣемъ дѣло въ жизни западно-европейскихъ государствъ съ исхода среднихъ вѣковъ: Франція является въ исторіи Запада типической представительницей той политиче-

ской формы, которую мы называемъ абсолютной монархіей, Англія же — наиболѣе характернымъ образцемъ монархіи, какъ принято выражаться, конституціонной.

Наибольшаго своего развитія достигъ королевскій абсолютизмъ во Франціи, какъ извѣстно, въ XVII в. при Людовикѣ XIV. Пусть знаменитое, приписываемое ему изреченіе: „государство, это—я“ (l'état, c'est moi) и не было никогда имъ произнесено, но это былъ, дѣйствительно, его взглядъ. По крайней мѣрѣ, если не прямо подъ его диктовку, то по его внушенію было написано въ одномъ политическомъ трактатѣ, что „во Франціи нація не составляетъ самостоятельнаго тѣла, такъ какъ всецѣло заключается въ особѣ короля“ (réside tout entière dans la personne du roi), и это было только другимъ выраженіемъ старой мысли римскаго абсолютизма о перенесеніи народомъ на государя всѣхъ своихъ правъ и всей своей державной власти (omne suum jus et omne imperium). Изъ той же римской традиціи шло и то представленіе, въ силу котораго, напр., средневѣковые императоры Германіи считались стоящими выше всякаго закона, что выражалось словами „legibus solutus“ въ примѣненіи къ лицу, носившему императорскую корону: это значитъ, что государь былъ свободенъ отъ законовъ, не былъ связанъ законами. Наоборотъ, уже тотъ же Брактонъ, который видитъ въ законѣ лишь соглашеніе короля съ народомъ, подчеркиваетъ, что хотя король и выше всѣхъ въ государствѣ, но все-таки находится подъ закономъ, ибо законъ дѣлаетъ его королемъ и устанавливаетъ границы его власти, о чемъ вдобавокъ ему всегда напоминаютъ его вельможи.

И Брактонъ, и Фортескью формулировали не только теоретическія положенія, но и дѣйствительно су-

ществовавшія въ ихъ отечествѣ отношенія. Первый изъ нихъ былъ современникомъ Генриха III, къ царствованію котораго относится возникновеніе парламента, второй писалъ въ серединѣ XV в., когда парламентъ былъ уже во всеоружіи всѣхъ тѣхъ правъ, съ какими перешелъ въ новое время. Въ приведенныхъ выше словахъ Брактона мы даже можемъ различить двѣ будущія палаты зарождавшагося парламента: кромѣ власти короля (auctoritas regis), онъ говорилъ о двухъ еще силахъ, именно о вельможахъ (de consilio et consensu magnatum) и остальномъ народѣ (et reipublicae communi sponsione). Вельможи, это—будущая палата лордовъ, а остальной народъ былъ представленъ впослѣдствіи палатой общинъ.

Основная черта той формы монархіи, о которой въ исходѣ среднихъ вѣковъ говорили Брактонъ и Фортескью, заключается именно въ томъ, что въ ней королевская власть была связана закономъ, и что самъ законъ былъ основанъ на соглашеніи государя съ его подданными. Другою чертою этой формы въ средніе вѣка было то, что одни изъ подданныхъ короля участвовали въ созданіи законовъ по личному своему праву, тогда какъ другіе, наоборотъ, принимали участіе въ этомъ дѣлѣ въ качествѣ представителей населенія, къ тому ихъ уполномочивавшаго, причемъ само населеніе выступало въ этомъ случаѣ раздѣленнымъ на отдѣльныя сословія. Образованіе въ англійскомъ парламентѣ двухъ палатъ, такъ сказать, личной и представительной, и сліяніе во второй изъ нихъ представителей отъ разныхъ сословій произошло только въ XIV в., въ другихъ же аналогичныхъ учрежденіяхъ Западной Европы отдѣльныя сословія до самаго конца существованія этихъ учрежденій были представлены—каждое особо. Если, однако, отвлечься

отъ сословности, лежавшей въ основѣ средневѣковой ограниченной монархіи, то наиболѣе важнымъ признакомъ ея будетъ въ нашихъ глазахъ ограниченіе королевской власти выборными представителями населенія. Все ли населеніе участвовало въ избраніи этихъ представителей, или только извѣстные его классы, это опять-таки другой вопросъ, важный, конечно, но не касающійся самой формы участія народа во власти. Въ античномъ мірѣ, въ государствахъ-городахъ Греціи, въ самомъ Римѣ, граждане участвовали въ государственныхъ дѣлахъ непосредственно, сходясь на вѣче, собиравшееся на городской площади. Средніе вѣка на Западѣ выработали другую форму—представительство, и если въ самомъ началѣ развитія этой формы выборные представляли отдѣльныя сословія, а не весь народъ, то это уже относится къ способу осуществленія принципа представительнаго участія въ дѣлахъ правленія, а не къ самому принципу, которому можно противополагать лишь непосредственное народовластіе. Ограниченная монархія второй половины среднихъ вѣковъ была именно монархіей представительной и, притомъ, сословно-представительной, но эта послѣдняя ея черта важна для насъ теперь лишь въ томъ отношеніи, что современная конституціонная монархія является основанною уже не на сословномъ началѣ. На исторіи англійскаго парламента можно было бы прослѣдить, какъ въ немъ постепенно пало начало сословности, замѣнившееся принципомъ имущественнаго ценза (XV в.), пока во второй половинѣ XIX столѣтія не началась та демократизація парламента, которая должна будетъ рано или поздно привести къ установленію въ странѣ всеобщаго избирательнаго права. Въ другихъ западно-европейскихъ странахъ, гдѣ только суще-

ствовала сословная монархія, представительныя учрежденія такъ-таки до самаго конца своего существованія и сохранили сословное устройство. И теперь еще есть двѣ страны съ такимъ устройствомъ представительныхъ учрежденій—Мекленбургъ и Финляндія. Послѣдняя, какъ извѣстно, получила въ 1809 г. учрежденія шведскаго происхожденія, а сами онѣ были въ общемъ такія же, какими пользовались въ извѣстную эпоху своей исторической жизни и другія государства.

Въ самомъ дѣлѣ, во второй половинѣ среднихъ вѣковъ мы повсемѣстно видимъ сословно-представительное учрежденіе рядомъ съ королевскою властью. Въ Англіи оно получило названіе парламента, и это же названіе было усвоено сословно-представительнымъ учрежденіемъ сосѣдней Шотландіи; равнымъ образомъ и Ирландія имѣла свой парламентъ. На Пиренейскомъ полуостровѣ, въ королевствахъ Арагонскомъ и Кастильскомъ, изъ которыхъ въ концѣ среднихъ вѣковъ образовалась Испанія, и въ королевствѣ Португальскомъ англійскому парламенту соотвѣтствовали кортесы. Во Франціи такое же учрежденіе получило названіе генеральныхъ штатовъ, или государственныхъ чиновъ (états généraux), и это же самое имя было перенесено на представительное учрежденіе въ Нидерландахъ. Въ Германіи, разбившейся въ концѣ среднихъ вѣковъ на цѣлый рядъ самостоятельныхъ „земель“-княжествъ. собранія земскихъ членовъ носили названіе ландтаговъ, или земскихъ сеймовъ, какъ обозначаются и теперь парламенты отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Свои особыя названія имѣли такіе государственные сеймы въ скандинавскихъ странахъ, въ славянскихъ государствахъ (въ Чехіи и Польшѣ) или въ Венгріи. При разнообразіи названій, которое для современныхъ представитель-

ныхъ собраній все болѣе и болѣе устраняется употребленіемъ термина „парламентъ“, эти средневѣковыя учрежденія имѣли и не вполнѣ одинаковое устройство. Въ Англіи образовались двѣ палаты, но изъ нихъ лишь одна была представительной, причемъ мало-по-малу сдѣлалась безсословной, тогда какъ во Франціи генеральные штаты состояли изъ трехъ палатъ, сдѣлавшихся всѣ одинаково представительными. Именно здѣсь были представлены отдѣльно духовенство, дворянство и „третье сословіе“ (tiers état), состоявшее сначала изъ однихъ горожанъ, но потомъ охватившее и сельское населеніе. Аналогичное расчлененіе мы встрѣчаемъ и въ нѣмецкихъ ландтагахъ, изъ которыхъ, однако, крестьянство было исключено, такъ что третье сословіе было здѣсь исключительно бюргерскимъ, но въ Швеціи, напр., и крестьяне получили особое представительство, и государственный сеймъ составился здѣсь изъ четырехъ отдѣльныхъ палатъ,—особенность, перешедшая изъ Швеціи и въ Финляндію. Противоположную особенность представляетъ собою польскій сеймъ, бывшій строго односословнымъ, исключительно шляхетскимъ.

При такомъ устройствѣ средневѣковыхъ сословно-представительныхъ учрежденій государство являлось своего рода союзомъ самостоятельныхъ сословій (духовенства, дворянства и буржуазіи), имѣвшимъ свой органъ въ общегосударственномъ сеймѣ, который и входилъ въ извѣстнаго рода соглашенія съ королемъ по главнымъ вопросамъ политической жизни. Каждое сословіе имѣло свои интересы, въ иныхъ случаяхъ совпадавшіе между собою, но большею частью расходившіеся, а потому и сословіямъ на собраніяхъ ихъ представителей приходилось договариваться другъ съ другомъ, а не только съ однимъ королемъ. Поэтому

каждый депутатъ считалъ себя именно представителемъ лишь того сословія, которое его выбрало, а не всей націи. Здѣсь не мѣсто разсматривать исторію возникновенія самой идеи представительства. Достаточно указать лишь на то, что личное участіе въ государственныхъ сеймахъ было доступно только „вельможамъ", обыкновеннымъ же смертнымъ, т. е. среднему и мелкому дворянству или горожанамъ, естественно было выступать на сеймахъ въ лицѣ своихъ уполномоченныхъ, которые иногда и снабжались соотвѣтственными инструкціями, хотя мало-по-малу восторжествовалъ принципъ неограниченныхъ полномочій.

Въ какія же отношенія организаціи сословнаго представительства становились къ королевской власти?

Исторія нѣкоторыхъ сословно-представительныхъ учрежденій самымъ яснымъ образомъ свидѣтельствуетъ, что возникновеніемъ своимъ они были обязаны борьбѣ съ королевскою властью. Наиболѣе извѣстный и наиболѣе выпуклый примѣръ такого возникновенія сословно-представительнаго учрежденія есть исторія англійскаго парламента. Въ 1215 г. духовенство, королевскіе вассалы и, отчасти, горожане вынудили у Іоанна Безземельнаго знаменитую „Великую хартію свободы", въ которой давалось клятвенное обѣщаніе не взимать (извѣстныхъ) налоговъ безъ согласія общаго собранія королевства, для чего высшія духовныя лица и крупные бароны должны были созываться лично, а мелкіе бароны—окружными грамотами. Изъ-за соблюденія этой хартіи англійскимъ баронамъ пришлось выдержать долгую и упорную борьбу и въ слѣдующія два царствованія, пока она не была окончательно утверждена только въ 1297 г. Въ этотъ промежутокъ времени бароны увидѣли, что они будутъ силь-

ны въ борьбѣ съ королемъ лишь въ союзѣ со своими собственными вассалами („рыцарями") и горожанами, и первый настоящій парламентъ, именно собраніе 1265 г., въ которое были приглашены представители этихъ двухъ сословій, былъ созванъ во время весьма ожесточенной борьбы съ королемъ (Генрихомъ III), перешедшей даже въ открытое междоусобіе. Какъ извѣстно, и дальнѣйшая исторія англійскаго парламента была исторіей борьбы съ королевскою властью. Эдуардъ II въ 1327 г. былъ даже низложенъ съ престола и потомъ умерщвленъ; былъ равнымъ образомъ насильственно лишенъ власти и Ричардъ II въ 1399 г. Оба эти случая, какъ мы видимъ, относятся къ XIV в., а въ XVII столѣтіи въ исторіи Англіи мы имѣемъ дѣло съ двумя революціями, и только послѣ второй изъ нихъ окончился вѣковой споръ между короной и представительствомъ въ Англіи (1689).

Другое дѣло—исторія французскихъ генеральныхъ штатовъ. Это учрежденіе возникло по королевской иниціативѣ, такъ какъ власть нуждалась въ общенаціональномъ органѣ, на который могла бы опереться въ борьбѣ съ папствомъ и въ работѣ сплоченія раздѣленной на множество феодальныхъ сеньерій страны. Борьба генеральныхъ штатовъ съ королевскою властью этимъ не исключалась, конечно, но въ исторіи Франціи она имѣетъ скорѣе, такъ сказать, характеръ эпизодическій. Главнымъ результатомъ дѣятельности этого сословно-представительнаго учрежденія было все-таки не ограниченіе королевской власти, а сплоченіе страны въ одно національное королевство.

Какъ ни различны были, однако, взаимныя отношенія королевской власти и сословно-представительныхъ учрежденій и какъ ни различно было реальное значеніе послѣднихъ въ государственной жизни, всѣ

они въ большей или меньшей степени пользовались двумя важными правами, вытекавшими изъ общихъ договорныхъ отношеній, въ какія были поставлены обѣ политическія силы. Это были, во-первыхъ, участіе въ законодательствѣ и, во-вторыхъ, право установленія налоговъ; и то и другое должно было происходить съ общаго совѣта и согласія (omnium consilio et consensu или, какъ говорилось въ Германіи, mit Vollwort und Rath der Stände, mit Wissen und Willen der Landschaft). Это второе право было особенно цѣнно для сословнаго представительства, ибо ставило королевскую власть въ зависимость отъ сословій въ такомъ важномъ вопросѣ, какъ полученіе матеріальныхъ средствъ и французскіе генеральные штаты въ серединѣ XV в. по истинѣ подписали себѣ смертный приговоръ, когда установили постоянный налогъ для содержанія королевскаго войска. Англійскій парламентъ, наоборотъ, очень крѣпко держался за свое право вотированія субсидій, выговоренное еще великой хартіей 1215 года.

Вообще изъ всѣхъ средневѣковыхъ представительныхъ учрежденій ни одно не пріобрѣло такихъ важныхъ правъ, какъ англійскій парламентъ.

Уже въ XIV в. выяснилось, что если въ Англіи король и могъ собственною своею властью объявлять войну, то вести ее могъ только въ томъ случаѣ, когда парламентъ соглашался дать ему денегъ. Въ XV в. право вотированія субсидій уже не оспаривалось у парламента королевскою властью, и мало по малу оно даже расширилось и сдѣлалось вмѣстѣ съ тѣмъ основою для пріобрѣтенія и другихъ правъ. Именно, парламентъ довольно рано началъ спеціализировать и ограничивать государственные расходы, отчасти же и контролировать ихъ, а съ другой стороны, сталъ ста-

вить свое согласіе на налоги въ зависимость отъ удовлетворенія жалобъ и петицій. Этимъ самымъ онъ, что особенно важно, расширялъ и свое участіе въ законодательствѣ: деньги будутъ даны, если будутъ исполнены такія-то и такія-то требованія. Издавать новые законы и отмѣнять или измѣнять старые безъ согласія партамента король не могъ, но и то, и другое могло и не происходить по инициіативѣ самого парламента. Сначала парламентъ подавалъ королю только петиціи, которыя, будучи утверждены королемъ, и превращались въ статуты, но такъ какъ при этомъ нерѣдко утверждалось, если можно такъ выразиться, „то да не то", т. е. въ изданный по просьбѣ парламента статутъ вносилось какое-либо измѣненіе; то королю стали подноситься для утвержденія уже готовые законопроекты, или билли, какъ стали ихъ называть: король былъ воленъ не согласиться, это было его несомнѣнное право („veto"), но разъ онъ давалъ согласіе, билль долженъ былъ утверждаться безъ какихъ бы то ни было измѣненій, оговорокъ и т. п. Благодаря такой сдѣлкѣ, палаты превратились изъ стороны, имѣвшей право лишь просить о чемъ-либо, въ сторону, прямо уже дающую свое согласіе на законъ; всякое измѣненіе въ биллѣ, безъ вѣдома и одобренія парламента, разсматривалось бы уже, какъ нѣчто, находящееся въ несоотвѣтствіи съ правами парламента.

Въ ту же самую эпоху (XV в.), когда за парламентомъ утвердились эти два права, впервые былъ ясно поставленъ также вопросъ о личной неприкосновенности членовъ парламента и о ихъ правѣ свободной рѣчи въ парламентѣ, но въ это время еще въ началѣ каждой сессіи приходилось просить короля о подтвержденіи этихъ привилегій. Обѣщаніе обыкновенно давалось, но нерѣдко и нарушалось, такъ что окон-

чательное торжество этого принципа относится уже къ позднѣйшему времени.

Наконецъ, въ XV же вѣкѣ утвердилось и право контроля надъ королевскими совѣтниками. Парламентъ по временамъ стремился прямо къ тому, чтобы непосредственно вліять на выборъ королемъ своихъ совѣтниковъ, но добиться этого не могъ ни въ средніе вѣка, ни въ XVII столѣтіи, когда подобное же требованіе было предъявлено Карлу I. За то установился другой принципъ. Было именно признано, что „король не можетъ дѣлать зла" (the king cannot wrong), а потому за всѣ незаконныя распоряженія, исходящія отъ королевской власти, должны отвѣчать ея дурные совѣтники. За нижнею палатою утвердилось право обвинять королевскихъ совѣтниковъ передъ верхнею палатой, которая въ подобныхъ случаяхъ и произносила судебный приговоръ надъ ними. Случалось, однако, что въ парламентскихъ статутахъ не было такого закона подъ который можно было бы подвести какой-либо поступокъ неугоднаго парламенту министра, и вотъ во второй половинѣ XV в. вырабатывается практика такъ называемыхъ bills of attainder, бывшихъ страшнымъ орудіемъ въ рукахъ парламента въ борьбѣ съ „дурными совѣтниками короля": спеціально создавался новый законъ, которому давалось обратное дѣйствіе, и дѣло нерѣдко оканчивалось посылкой на плаху. Самый послѣдній случай примѣненія такого билля относится къ серединѣ XVII в., когда за стремленіе къ абсолютизму поплатился своей головой совѣтникъ Карла I, графъ Страффордъ.

II.

Самая ранняя эпоха возникновенія сословно-представительныхъ учрежденій—XII вѣкъ (кортесы). Англій-

скій парламентъ образовался къ концу XIII в. (послѣ 1265 г, онъ впервые былъ созванъ еще въ 1295 г.), французскіе генеральные штаты ведутъ свое начало отъ первыхъ лѣтъ XIV столѣтія (1302 г.). На это послѣднее и на слѣдующій вѣкъ мы имѣемъ право смотрѣть, какъ на эпоху полнаго разцвѣта сословной монархіи на Западѣ: въ XIV в. достигли наибольшаго значенія арагонскіе и кастильскіе кортесы; въ этомъ же и первой половинѣ слѣдующаго вѣка пріобрѣлъ всѣ перечисленныя выше права англійскій парламентъ; опять-таки XIV вѣкъ былъ лучшимъ временемъ французскихъ генеральныхъ штатовъ; ландтаги въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ княжествахъ сформировались преимущественно также въ XIV вѣкѣ, чтобы достигнуть наибольшаго значенія своего къ серединѣ XV столѣтія. Наоборотъ, на XVI и XVII вѣка слѣдуетъ смотрѣть, какъ на эпоху упадка сословно-представительныхъ учрежденій и торжества абсолютизма. Принципъ установленія законовъ путемъ соглашенія между королевской властью и сословными представителями въ эту эпоху замѣняется принципомъ изданія законовъ по королевскому изволенію. Если англійскіе короли утверждали парламентскіе билли формулой: „да будетъ сдѣлано такъ, какъ того желаютъ“, то во Франціи королевскіе ордонансы стали утверждаться формулой: „ибо такъ намъ благоугодно“ (car tel est notre plaisir). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ сословно-представительныя учрежденія еще продолжали влачить свое существованіе въ качествѣ послушныхъ орудій королевской власти съ чисто совѣщательнымъ значеніемъ, но самый важный и характерный фактъ, это—то, что многія изъ этихъ учрежденій и совсѣмъ прекратили свое существованіе. Нѣтъ надобности перечислять всѣ случаи, достаточнс отмѣтить наиболѣе важные. Во-

первыхъ, испанскіе кортесы совсѣмъ исчезаютъ уже въ XV в. Во-вторыхъ, генеральные штаты собираются во Франціи въ XVI столѣтіи крайне рѣдко, а послѣ 1614—1615 г. и совсѣмъ не собираются вплоть до 1789 г., т. е. въ теченіе почти 175 лѣтъ. Въ-третьихъ, въ эпоху тридцатилѣтней войны и послѣ нея частью приходятъ въ упадокъ, частью прекращаются ландтаги въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ княжествахъ. Въ-четвертыхъ, въ скандинавскихъ государствахъ, т. е. и въ Даніи и въ Швеціи тоже во второй половинѣ XVII в. утвердился абсолютизмъ. Наконецъ, и въ Англіи произошло временное ослабленіе парламента, которое началось съ середины XV в., въ эпоху междоусобія, извѣстнаго подъ названіемъ войны алой и бѣлой розы и продолжалось во все царствованіе династіи Тюдоровъ, т. е. въ теченіе всего XVI в. Мало того: въ XVII столѣтіи династія Стюартовъ сдѣлала прямое нападеніе на права парламента, стремясь установить въ Англіи абсолютизмъ. Это привело страну къ двумъ революціямъ, и только послѣ второй изъ нихъ англичане могли считать свою политическую свободу обезпеченною отъ новыхъ на нее посягательствъ.

Причины упадка сословной монархіи были разнообразныя, но главныя изъ тѣхъ, которыя могутъ насъ интересовать въ настоящемъ очеркѣ, были слѣдующія.

Возникшія въ средніе вѣка сословно-представительныя учрежденія были органомъ сословныхъ интересовъ лишь однихъ такъ называемыхъ высшихъ, иначе имущихъ классовъ общества, именно духовенства, дворянства и буржуазіи. Народная масса была исключена изъ пользованія правомъ представительства, и въ ней эти учрежденія не могли находить никакой поддержки, когда имъ пришлось вступить въ борьбу

съ королевскою властью, стремившеюся къ абсолютизму. Со стороны народа они встрѣчали или равнодушіе, или недовѣріе, или даже прямо враждебное отношеніе. Въ этомъ смыслѣ особенно характерно то, что въ XVIII в. Вольтеръ, такъ много сдѣлавшій для духовнаго освобожденія Европы, былъ сторонникомъ абсолютной власти, находя, что въ Швеціи и Польшѣ, гдѣ существовали государственные сеймы, „свободой называли только то иго, которымъ хотѣли давить народъ".

Съ другой стороны, въ своей средѣ сословія, пользовавшіяся правомъ представительства, дѣйствовали крайне несолидарно и часто своими раздорами только содѣйствовали усиленію королевской власти. Въ этомъ отношеніи особенно любопытна исторія французскихъ генеральныхъ штатовъ, которая можетъ быть названа исторіей раздоровъ между отдѣльными сословіями, особенно между дворянствомъ и третьимъ сословіемъ. Послѣдніе генеральные штаты передъ эпохой полнаго торжества абсолютизма, т. е. штаты 1614—15 гг. закрылись вслѣдствіе скандальнаго раздора между двумя названными сословіями, и одно изъ нихъ, унижаемое и оскорбляемое другимъ, соглашалось скорѣе совсѣмъ отказаться отъ участія въ собраніи, чѣмъ работать вмѣстѣ съ заносчивымъ дворянствомъ. Извѣстно, что и штаты 1789 г., съ созванія которыхъ начинается великая французская революція, ознаменовались съ первыхъ же дней своего существованія междусословной распрей. Королевская власть, конечно, пользовалась этимъ антагонизмомъ сословій и даже его поддерживала. Дворянство, смотрѣвшее свысока на „неблагородные" классы общества, само, еще съ конца среднихъ вѣковъ, завидовало болѣе богатому и вліятельному духовенству, и когда, съ своей стороны, нѣ-

которые государи XVI в. задумали, пользуясь религіозной реформаціей, отобрать у духовенства его земли, то нашли въ дворянствѣ самыхъ усердныхъ пособниковъ, не мало при этомъ поживившихся.

Далѣе, въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ (особенно въ Англіи XVI в.) имущіе классы сами содѣйствовали усиленію королевской власти, опасаясь враждебныхъ движеній, совершавшихся въ народѣ.

Наконецъ,—чтобы не перечислять и другихъ причинъ того явленія, которое насъ интересуетъ,—государи разсматриваемой эпохи научились добывать денежныя средства, совсѣмъ и не прибѣгая къ вотированію субсидій въ представительныхъ учрежденіяхъ: этимъ средствомъ были широко развившіеся въ XVI в. государственные займы.

Дѣло, впрочемъ, не обошлось безъ борьбы со стороны сословно-представительныхъ учрежденій противъ стремленія королей къ абсолютизму. Весьма важно было для всего дальнѣйшаго политическаго развитія Запада, что эта борьба за общественную свободу въ духѣ уже выработанныхъ предыдущимъ развитіемъ началъ сопровождалась борьбою и на религіозной почвѣ. И во Франціи, и въ Шотландіи, и въ Нидерландахъ во второй половинѣ XVI в. одновременно съ борьбою старыхъ сословно-представительныхъ учрежденій противъ все болѣе и болѣе усиливавшагося абсолютизма шла другая борьба, въ которой отстаивалась свобода вѣрующей совѣсти отъ притязаній государственной церкви. Средневѣковой католицизмъ разграничивалъ области религіи и политики съ явнымъ стремленіемъ, однако, подчинить политику религіи, но въ эпоху реформаціи, наоборотъ, государство стало подчинять себѣ церковь, т. е. политика—религію, доводя дѣло до полнаго смѣшенія одной съ другою. Это приводило

къ понятію государственной церкви, къ понятію установленнаго свѣтскою властью, обязательнаго для подданныхъ вѣроисповѣданія, къ превращенію религіи въ исключительно государственное дѣло, въ одно изъ орудій властвованія. Такая тенденція проходитъ красною нитью черезъ исторію введенія реформаціи въ отдѣльныхъ странахъ, но въ реформаціи была и другая тенденція, противоположная, требовавшая, чтобы къ религіи относились, не какъ къ дѣлу чисто государственному, а, напротивъ, какъ къ интимному дѣлу человѣческой души, къ дѣлу индивидуальной совѣсти. Въ этомъ требованіи государственной власти—одинаково и католической, и протестантской,—чтобы подданные исповѣдовали признанную государствомъ религію, и въ томъ отпорѣ, который это требованіе встрѣчало со стороны видѣвшихъ въ немъ посягательство на свободу ихъ религіознаго убѣжденія, ставился новый вопросъ—о предѣлахъ власти государства и правахъ отдѣльныхъ подданныхъ,—ставился лишь по отношенію къ одному вопросу, но тѣмъ самымъ открывая для политической мысли новые горизонты. Съ этой точки зрѣнія особаго вниманія заслуживаетъ политическая и религіозная борьба, происходившая въ Англіи XVII в., борьба, гораздо болѣе важная и интересная, чѣмъ та, которая въ XVI в. шла во Франціи, въ Шотландіи и въ Нидерландахъ.

О послѣдней мы, впрочемъ, тоже скажемъ нѣсколько словъ въ виду, главнымъ образомъ, того, что она породила цѣлую политическую литературу, въ которой отстаивалась сословно-представительная монархія отъ абсолютистической политики тогдашнихъ королей.

Въ XVI в., когда между властью и подданными могло произойти разногласіе въ дѣлахъ вѣры, весьма

естественно долженъ былъ возникнуть вопросъ, какъ поступать подданнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда у нихъ предержащія власти требуютъ чего-либо противнаго закону Божію. Лютеръ допускалъ лишь пассивное сопротивленіе, Кальвинъ прямо рекомендовалъ сопротивленіе активное, ограничивая его, впрочемъ, тѣмъ условіемъ, чтобы оказывалось оно не отдѣльными людьми по личной инициативѣ, а всѣмъ народомъ, когда къ тому его побудятъ „генеральные штаты". Это ученіе въ связи съ явнымъ предпочтеніемъ, какое Кальвинъ отдавалъ аристократическому строю передъ монархическимъ, могущимъ привести къ деспотизму, и демократическимъ, грозящимъ, по его мнѣнію, анархіей,—пришлось очень по душѣ многимъ отдѣльнымъ лицамъ изъ тѣхъ сословій, которыя были представлены въ государственныхъ сеймахъ, переживавшихъ трудную пору усиленнаго натиска на ихъ права со стороны королевской власти. Случилось такъ, что и во Франціи, въ особенности же въ Шотландіи и въ Нидерландахъ, политическій деспотизмъ заключилъ самый тѣсный союзъ съ католическимъ фанатизмомъ, и потому, наоборотъ, другой лагерь — лагерь защитниковъ политической свободы въ формахъ сословно-представительныхъ сеймовъ— объединилъ свое дѣло съ дѣломъ религіозной реформаціи. Фактическая борьба породила и идейную полемику, нашедшую свое литературное выраженіе въ сочиненіяхъ такъ-называемыхъ „монархомаховъ".

Всѣ они, живя въ одно и то же время, т. е. во второй половинѣ XVI в., выступили съ одной и той же идеей народовластія, хотя и нужно оговориться, что подъ народомъ они разумѣли лишь совокупность тѣхъ общественныхъ классовъ или сословій, которые пользовались правомъ представительства. Идея народо-

властія въ формѣ ученія о томъ, что источникъ верховной власти заключается въ народѣ, не была тогда уже новостью. Ее въ эпоху борьбы папства и имперіи выдвигали сторонники послѣдней: папы утверждали, что это они даютъ власть императору, а защитники независимой свѣтской власти ссылались на ученіе римскихъ юристовъ о происхожденіи власти государя отъ перенесенія на него народомъ всего своего державнаго права. Тѣмъ же ученіемъ въ XVI в. воспользовались и іезуиты съ цѣлью діаметрально-противоположною—показать, насколько свѣтская власть происходящая отъ людей, ниже власти духовной, имѣющей божественное происхожденіе. Защитники правъ сословно-представительныхъ учрежденій, особенно французскій авторъ „Тяжбы противъ тиранновъ“ и шотландецъ Бьюкананъ, съ своей стороны, приспособили эту идею о происхожденіи королевской власти отъ народа къ полемикѣ съ абсолютизмомъ. Являясь въ пониманіи закона и его происхожденія прямыми преемниками Брактона и Фортескью, они вмѣстѣ съ тѣмъ учили еще, что правитель и управляемые находятся въ договорномъ отношеніи между собою, и что нарушеніе одною изъ этихъ сторонъ заключеннаго съ другою стороною договора должно всегда влечь за собою отказъ этой другой отъ обѣщаннаго ею повиновенія. По опредѣленію писателей названнаго лагеря, „законъ выше короля“ (lex rege potentior est), ибо король не господинъ, а „стражъ общества“ (custos societatis), и достоинство его есть не льгота, не привилегія, а обязанность, призваніе (non vacatio, sed vocatio); поэтому онъ долженъ подчиняться законамъ, измѣненіе же старыхъ законовъ, установленіе новыхъ и контроль надъ ихъ исполненіемъ принадлежатъ народу (въ

упомянутомъ смыслѣ высшихъ сословій), такъ какъ народъ есть настоящій хозяинъ корабля, на которомъ король является лишь кормчимъ.

Одинъ изъ политическихъ трактатовъ подобнаго рода вышелъ изъ-подъ пера Бьюканана, бывшаго однимъ изъ противниковъ шотландской королевы Маріи Стюартъ и воспитателемъ ея сына Іакова VI. Ученикъ не принялъ теоріи своего учителя. Сдѣлавшись, подъ именемъ Іакова I, англійскимъ королемъ и начавъ такимъ образомъ на англійскомъ престолѣ династію Стюартовъ (1603), онъ своимъ явнымъ нападеніемъ на права парламента открылъ рядъ столкновеній между королевской „прерогативой“ и парламентской „привилегіей“. Его сынъ, Карлъ I, думалъ-было и совсѣмъ не созывать парламента, чтобы издавать законы, собирать налоги и вообще править такъ, какъ дѣлали это государи Испаніи и Франціи. Обстоятельства не позволили ему довести сдѣланную въ этомъ направленіи попытку до конца. Въ 1640 г. онъ вынужденъ былъ созвать парламентъ, прославившійся потомъ въ исторіи подъ названіемъ „Долгаго“. Сначала Карлу I приходилось дѣлать парламенту уступку за уступкой въ дѣлѣ возстановленія попранныхъ старыхъ его правъ, но затѣмъ, когда парламентъ потребовалъ новыхъ гарантій и между ними права назначенія королевскихъ совѣтниковъ, Карлъ I отказался дѣлать какія-либо уступки, и произошелъ „великій мятежъ“, какъ называютъ англичане первую свою революцію XVII в., сопровождавшуюся междоусобною войною и окончившуюся казнью короля и учрежденіемъ республики (1649). Правда, одиннадцать лѣтъ спустя совершилось возстановленіе монархіи и вмѣстѣ съ нею династіи Стюартовъ, но и сыновья Карла I, Карлъ II и Іаковъ II, продолжали нападать на права парла-

мента, что привело Англію къ новой революціи, на этотъ разъ безкровной, состоявшей въ паденіи династіи Стюартовъ и окончательномъ закрѣпленіи за парламентомъ правъ, изъ-за которыхъ шла эта борьба. Въ эпоху Стюартовъ и обѣихъ англійскихъ революцій были изданы нѣкоторые важные парламентскіе акты, болѣе точно опредѣлявшіе и безусловно подтверждавшіе права парламента и вообще подданныхъ короля: это—„петиція о правахъ“ 1628 г. (petition of rights), такъ называемый Habeas-corpus-act 1679 г. и „билль и декларація о правахъ“ 1689 г. (bill and declaration of rights). Въ первомъ и второмъ актахъ, кромѣ установленія разграниченія между правами короны и представительства страны, заключались еще важныя гарантіи личной неприкосновенности подданныхъ, впервые намѣченныя еще въ хартіи 1215 г. и спеціально разработанныя во второмъ изъ названныхъ парламентскихъ актовъ XVII в. Англійскій парламентъ обезпечивалъ имъ не только свои собственныя права, какъ представительнаго учрежденія въ его отношеніи къ королевской власти, но и права подданныхъ противъ произвола и злоупотребленій агентовъ власти, провозгласивъ принципъ строгаго господства законности, поставленной подъ контроль нелицепріятнаго и независимаго отъ администраціи суда. Къ тремъ великимъ актамъ XVII в. нужно прибавить четвертый, относящійся къ самому началу XVIII в., именно „актъ объ устроеніи“ (act of settlement) 1701 г. или, какъ его у насъ обыкновенно называютъ, „актъ о престолонаслѣдіи“. Въ немъ впервые и вмѣстѣ съ тѣмъ окончательно были поставлены внѣ всякаго спора три важные принципа англійской конституціи: 1) отвѣтственность министровъ за всю правительственную дѣятельность (въ формѣ требова-

нія, чтобы королевскія распоряженія подписывались тѣмъ изъ членовъ тайнаго совѣта, по совѣту и согласію котораго состоялось то или другое постановленіе); 2) независимость судей отъ короны, утвержденная ихъ несмѣняемостью, пока они хорошо исправляютъ свои обязанности, и 3) исключительное право парламента судить министровъ и судей, на которыхъ болѣе не должно было, въ случаѣ ихъ осужденія, распространяться королевское право помилованія. Актъ 1701 г. окончательно опредѣлилъ въ Англіи взаимныя отношенія королевской власти и парламента безъ малаго черезъ пять вѣковъ послѣ „Великой хартіи" 1215 г.

Великая борьба XVII в. сопровождалась въ Англіи образованіемъ прочныхъ политическихъ партій, которыя съ XVIII столѣтія стали даже правильно чередоваться у власти, и развитіемъ политической литературы, оказавшей большое вліяніе на государственную жизнь не одной только Англіи.

Когда послѣ одиннадцати лѣтъ, въ теченіе которыхъ парламентъ ни разу не былъ созванъ, произошло въ 1640 г. собраніе парламента, впослѣдствіи сдѣлавшагося „долгимъ," въ немъ господствовало, необыкновенное единодушіе по поводу незаконной системы управленія предшествовавшихъ лѣтъ. Мы видѣли, что Карлъ I вынужденъ былъ идти на уступки. Однихъ эти уступки вполнѣ удовлетворили, но другіе находили ихъ недостаточными и требовали новыхъ гарантій. Тогда парламентъ, а съ нимъ вмѣстѣ и страна раздѣлились на двѣ партіи, изъ которыхъ одна, такъ называемые „кавалеры", стояла на точкѣ зрѣнія старыхъ, бывшихъ нарушенными, но теперь возстановленныхъ отношеній между королемъ и парламентомъ, тогда какъ другая партія, „круглоголовые",

желала измѣненій въ смыслѣ расширенія правъ парламента, т. е. еще бо́льшаго, чѣмъ было прежде, ограниченія королевской власти. Этому политическому раздѣленію соотвѣтствовало и религіозное: кавалеры были защитниками англиканской церкви, признававшей короля своимъ главою и управлявшейся епископатомъ, круглоголовые были, наоборотъ, пуританами, стоявшими за болѣе демократическія формы церковнаго устройства. Раздѣленіе привело къ расколу, расколъ перешелъ въ междоусобіе, которое въ свою очередь окончилось побѣдою круглоголовыхъ. Затѣмъ возникъ раздоръ и среди побѣдителей, именно между пресвитеріанами и индепендентами: первые желали сохраненія государственной церкви, но только устроенной по болѣе демократическому шотландскому образцу, а также стремились удержать монархію, хотя и съ нѣкоторыми ограниченіями, которыхъ прежде не было, другіе же отрицали какую бы то ни было государственную церковность, отстаивая свободу индивидуальной совѣсти и независимость каждой отдѣльной религіозной общины, вмѣстѣ съ тѣмъ въ политической сферѣ ставши на республиканскую точку зрѣнія чистаго народовластія. Въ новой борьбѣ побѣда перешла на сторону индепендентовъ, которымъ и удалось на время установить въ Англіи республику (1649). Этотъ строй, однако, продержался недолго, и нѣсколько лѣтъ спустя произошла реставрація Стюартовъ (1660). Демократическое республиканство индепендентовъ сошло со сцены, а предшествовавшее ихъ выступленію раздѣленіе парламента на кавалеровъ и круглоголовыхъ возродилось въ новой формѣ: вопросъ о томъ, могъ ли Карлу II наслѣдовать его братъ, бывшій католикомъ, произвелъ раздѣленіе между торіями и вигами, причемъ первые защищали принципъ

божественнаго происхожденія королевской власти и наслѣдственной ея передачи отъ старшаго въ родѣ къ старшему, тогда какъ другіе утверждали, что король получаетъ свою власть отъ народа и что народъ имѣетъ право отнять ее въ случаѣ нарушенія государемъ договора, заключеннаго съ нимъ, народомъ. Сначала виги потерпѣли неудачу, и по смерти Карла II его братъ подъ именемъ Іакова II вступилъ на престолъ, но когда и торіи увидѣли, что этотъ король явно стремился къ водворенію въ странѣ абсолютизма и католицизма, они не помѣшали вигамъ произвести вторую революцію, которая заключалась въ низложеніи Іакова II и замѣнѣ его на престолѣ Вильгельмомъ III. „Билль и декларація о правахъ“ 1689 г., равно какъ актъ о престолонаслѣдіи 1701 г. и основанный на немъ переходъ короны въ 1714 г. въ Ганноверскій домъ были дѣломъ виговъ, и имъ же принадлежитъ честь введенія въ Англіи такъ называемаго парламентарнаго министерства, внесшаго въ англійскую конституцію новую и притомъ въ высшей степени важную черту, которую здѣсь и необходимо отмѣтить.

Еще въ XIV в., какъ было сказано выше, въ англійскомъ парламентѣ обнаруживалось стремленіе въ той или иной формѣ подчинить совѣтниковъ короны представительству (о чемъ по временамъ думали и французскіе генеральные штаты). Долгій парламентъ тоже выставилъ требованіе этого рода, но Карлъ I рѣзко его отвергнулъ. Если бы оно осуществилось, королевскіе совѣтники назначались бы по прямому указанію парламентскаго большинства, но вотъ въ серединѣ XVIII в. нѣчто подобное само собою вошло въ жизнь безъ спеціальнаго парламентскаго статута, какъ, впрочемъ, и многое другое въ англійской конституціи.

Еще первый король послѣ второй революціи, Вильгельмъ III, выбиралъ своихъ совѣтниковъ одновременно изъ обѣихъ партій, существовавшихъ въ парламентѣ, т. е. какъ изъ торіевъ, такъ и изъ виговъ, а уже при его преемницѣ, Аннѣ, стали составляться однородныя министерства, хотя еще и не въ зависимости отъ того или другого парламентскаго большинства. При первыхъ двухъ короляхъ изъ Ганноверскаго дома, т. е. при Георгахъ I и II въ политической жизни Англіи виги, несомнѣнно, являлись партіею, занимавшею господствующее положеніе и въ странѣ, и въ парламентѣ, чему соотвѣтствовалъ и однородный составъ министерства знаменитаго Р. Вальполя, стоявшаго во главѣ правительства безсмѣнно около двадцати лѣтъ (1721—1742). Когда, однако, парламентское большинство однажды высказалось противъ политики министерства и въ томъ же смыслѣ высказывалась новая палата, избранная страною послѣ распущенія старой, Вальполь и всѣ его товарищи вышли въ отставку: съ тѣхъ поръ сдѣлалось общимъ правиломъ, чтобы министерство, не имѣющее за себя большинства въ парламентѣ, отказывалось отъ своихъ должностей. Правда, оно можетъ еще добиться отъ короля распущенія нижней палаты и назначенія новыхъ выборовъ, но если большинство въ новой палатѣ высказывается противъ министерства, послѣднее уже обязательно выходитъ въ отставку. Тогда король, принявъ прошеніе объ отставкѣ „министерства его величества“, обращается къ „оппозиціи его величества“ съ предложеніемъ составить новое министерство. Такъ вошелъ въ государственную жизнь Англіи обычай солидарности между парламентскимъ большинствомъ и соотвѣтствующимъ ему по своему составу министерствомъ, такъ что министерство является

не чѣмъ инымъ, какъ исполнительнымъ (и вмѣстѣ съ тѣмъ руководящимъ) органомъ большинства выборныхъ представителей страны. До этого времени въ Англіи господствовала мысль, что королевская власть не должна быть слугою какой-либо партіи, а обязана поддерживать равновѣсіе между разными партіями, возвышаясь и господствуя надъ ними, теперь же прямо вводилось правленіе даннаго большинства. Новый строй, утвердившійся въ Англіи при первыхъ ганноверскихъ короляхъ, принято въ настоящее время называть парламентарнымъ и противополагать ему конституціонный въ болѣе тѣсномъ смыслѣ, при которомъ министерство остается независимымъ отъ народнаго представительства. Послѣ этого въ Англіи обыкновенно смѣнялись у власти обѣ ея большія политическія партіи, и то одна, то другая превращались въ „оппозицію его величества", столь же правомѣрную, какъ и „министерство его величества".

Такъ окончилась вѣковая борьба между королевскою властью и представительнымъ учрежденіемъ въ Англіи. Кромѣ того, обѣ англійскія революціи XVII вѣка оказали громадное вліяніе на дальнѣйшее развитіе политическихъ идей, касающихся представительной формы правленія.

Континентальные монархомахи XVI в. нашли продолжателей въ лицѣ англійскихъ политическихъ писателей XVII столѣтія. Именно, въ эпоху долгаго парламента въ Англіи появился цѣлый рядъ политическихъ памфлетовъ и трактатовъ. Самые важные изъ первыхъ памфлетовъ этой эпохи вышли изъ лагеря круглоголовыхъ, и сущность ихъ заключалась въ томъ, что изображалась въ нихъ не конституція прежней Англіи, а конституція Англіи будущей—съ болѣе урѣзанными правами королевской власти, съ болѣе расширенными

правами парламента. До возникновенія республиканской партіи индепендентовъ публицисты изъ кругло-головыхъ стояли, главнымъ образомъ, на точкѣ зрѣнія равновѣсія властей, т. е. королевской прерогативы и парламентской привилегіи, причемъ высказывалась уже и идея о раздѣленіи властей, именно законодательной, которая должна была принадлежать парламенту, и исполнительной, предоставлявшейся королю. Вмѣстѣ съ этимъ высказывалась и та мысль, что законодательная власть выше власти исполнительной, такъ что идеаломъ политическихъ дѣятелей и публицистовъ, отстаивавшихъ права парламента, была скорѣе республика съ наслѣдственнымъ президентствомъ, именуемымъ королевскою властью, нежели та монархія, ограниченная законами и парламентами, о которой за два вѣка передъ тѣмъ говорилъ Фортескью. Индепенденты пошли еще далѣе и открыто провозгласили принципъ народовластія, которому могла соотвѣтствовать лишь одна государственная форма—республика. Наиболѣе видные представители индепендентской политической мысли (великій поэтъ Мильтонъ, Генри Венъ, Альджернонъ Сидней) вмѣстѣ съ тѣмъ выступили и проповѣдниками самой широкой индивидуальной свободы въ той сферѣ, которая особенно интересовала людей того вѣка, въ сферѣ религіи: власть народа, власть государства отнюдь не распространяется на вѣрующую совѣсть человѣка. Правда, народъ въ политическомъ смыслѣ они понимали, какъ и монархомахи XVI в., все-таки аристократически, но образовавшаяся въ лонѣ индепендентства партія „уравнителей“ (левеллеровъ) стояла уже на строго-демократической точкѣ зрѣнія, защищая одновременно и принципъ широкой индивидуальной свободы. Этимъ идеямъ не было суждено осуществиться въ тогдашней Англіи, гдѣ въ 1660 г.

произошло возстановленіе исторически сложившейся конституціи; но въ американскихъ колоніяхъ Англіи, изъ которыхъ выросли Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, индепендентскіе политическіе принципы легли въ основу всего государственнаго быта. Это были: полное демократическое народовластіе и широкая индивидуальная свобода, съ одной стороны, а съ другой—совершенная раздѣльность государства и церкви, въ организаціи же власти отдѣльность власти законодательной и исполнительной. Послѣднее требованіе, благодаря нѣкоторымъ популярнымъ писателямъ, сдѣлалось даже своего рода догматомъ, хотя возникшее въ Англіи парламентарное министерство, какъ исполнительный органъ законодательнаго большинства, стояло въ прямомъ противорѣчіи съ ученіемъ о строгомъ раздѣленіи властей.

Индепендентскіе писатели защищали идеи народнаго верховенства и индивидуальной свободы соображеніями богословскаго характера: народъ состоитъ изъ отдѣльныхъ людей, созданныхъ по образу и подобію Божію, и единственнымъ господиномъ надъ совѣстью человѣка можетъ быть только самъ Іисусъ Христосъ, искупившій родъ человѣческій отъ грѣха и смерти. Въ эпоху второй англійской революціи—и въ прямой связи съ этимъ событіемъ—знаменитый философъ Локкъ перенесъ вопросъ съ богословской почвы на философскую, на почву теоріи такъ называемаго естественнаго права. Воспринявъ отъ индепендентовъ идею индивидуальной свободы въ области религіи, онъ ее обобщилъ, вмѣстѣ съ тѣмъ до-нельзя ограничивъ функціи государства, въ вопросѣ же о взаимныхъ отношеніяхъ короля и народа онъ явился выразителемъ идеи виговъ о существованіи обязательнаго для обѣихъ сторонъ договора,—идеи, которая черезъ

монархомаховъ XVI в. восходитъ къ основнымъ традиціямъ средневѣковыхъ сословно-представительныхъ учрежденій. Съ другой стороны, Локкъ является однимъ изъ родоначальниковъ ученія о раздѣленіи властей, играющемъ такую важную роль въ конституціонной теоріи Монтескье.

III.

Англійскій парламентъ—рѣдкій примѣръ представительнаго учрежденія, непрерывно существующаго со временъ средневѣковыхъ сословно-представительныхъ учрежденій. Бо̀льшая часть западно-европейскихъ государствъ пережила болѣе или менѣе продолжительныя эпохи абсолютизма, и если въ этихъ государствахъ въ настоящее время повсемѣстно существуютъ представительныя учрежденія, то̀ это уже совсѣмъ новыя учрежденія, обязанныя своимъ происхожденіемъ конституціонному движенію, началомъ котораго была французская революція 1789 г., а завершеніемъ для Западной Европы вступленіе въ рядъ конституціонныхъ государствъ Австріи, лишь въ 1860 г. переставшей быть абсолютною монархіей. Возникновеніе нынѣ дѣйствующихъ конституцій на Западѣ можно назвать рецепціей отдѣльными государствами началъ конституціоннаго права, выработаннаго Англіей.

Новыя конституціи отличаются отъ старыхъ тѣмъ, что послѣднія были сословными, тогда какъ новыя основаны на принципѣ „національнаго", безсословнаго представительства. Сословное представительство удержалось, какъ мы видѣли, только въ Мекленбургѣ и въ Финляндіи. Выше было также сказано, что англійскій парламентъ еще въ концѣ среднихъ вѣковъ успѣлъ сбросить съ себя печать сословности, хотя и не сдѣлался демократическимъ, такъ какъ избиратель-

ное право въ Англіи было обусловлено извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Когда послѣ долговременнаго періода абсолютизма въ отдѣльныхъ странахъ стали вводиться представительныя учрежденія, это уже не было въ громадномъ большинствѣ случаевъ возстановленіемъ старыхъ государственныхъ чиновъ, а основаніемъ новыхъ парламентовъ, въ каждомъ изъ которыхъ и считались, и были на дѣлѣ представленными не отдѣльныя сословія, а народъ, нація, страна, хотя бы и съ разнаго рода ограниченіями избирательнаго права. Въ этомъ отношеніи первообразомъ новыхъ учрежденій являлся англійскій парламентъ, но руководящей идеей при образованіи народнаго представительства— идея націи, идея безсословнаго гражданства, съ которою мы уже встрѣчаемся у нѣкоторыхъ англійскихъ писателей XVII в., но которую сдѣлали популярной лишь французскіе писатели XVIII столѣтія.

Новыя конституціи, о коихъ теперь идетъ рѣчь, отличаются отъ англійской еще тѣмъ, что всѣ онѣ отнюдь не являются продуктами длиннаго историческаго развитія, а были, такъ сказать, сразу выработаны учредительными собраніями или „октроированы" королями. Каждое западно-европейское государство имѣетъ писанную конституцію, каковой у Англіи нѣтъ. Такіе документы, какъ Великая хартія 1215 г., Петиція о правахъ 1628 г., Билль и декларація о правахъ 1689 г., Актъ объ устроеніи 1701 г. и т. п., въ настоящее время имѣютъ лишь историческое значеніе: это не есть дѣйствующее право. Конечно, есть и такіе статуты, которые касаются отдѣльныхъ частей конституціи, каково, напр., избирательное право, созданное реформой 1885 г., но многое, даже очень многое въ англійскомъ государственномъ устройствѣ регулируется обычаемъ или бывшими прежде случаями, такъ на-

зываемыми прецедентами. Нѣтъ, напр., ни одного писаннаго закона, который установилъ въ Англіи парламентское министерство, а между тѣмъ оно играетъ въ высшей степени важную роль въ политическомъ устройствѣ этого государства. Первою писанною конституціей, устанавливавшей народное представительство и опредѣлявшей способъ его образованія, его составъ, права и т. п., а также отношеніе его къ королевской власти, компетенцію правительства по отношенію къ нему и т. п., была французская конституція 1791 г., выработка которой началась еще въ 1789 г.

Вотъ вообще къ какимъ хронологическимъ даннымъ относится переходъ отъ королевскаго абсолютизма къ народному представительству въ нѣкоторыхъ западноевропейскихъ странахъ:

Франція—1789 годъ.

Баварія и Баденъ—1818 г.

Вюртембергъ—1819 г.

Гессенъ-Дармштадтъ—1820 г.

Испанія—1833 г.

Сардинія—1848 годъ, вся Италія—1861 годъ.

Пруссія—1850 годъ.

Австрія—1860 годъ.

Здѣсь не мѣсто излагать исторію введенія представительныхъ учрежденій въ этихъ и другихъ странахъ, которыя остались неназванными мною; остается только отмѣтить, что повсемѣстно политическая реформа сопровождалась отмѣною и старыхъ общественныхъ порядковъ средневѣкового происхожденія, каковы были главнымъ образомъ феодальныя права и иныя привилегіи дворянства и крѣпостное состояніе, державшее въ своихъ оковахъ крестьянство. Въ Англіи сословный строй постепенно исчезъ еще въ средніе вѣка, во Франціи онъ рухнулъ лишь въ 1789 г. вмѣ-

стѣ съ абсолютизмомъ, но въ другихъ случаяхъ между освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости и введеніемъ представительства протекалъ болѣе или менѣе продолжительный періодъ времени. Во всякомъ случаѣ, однако, это были два теченія, стоявшія въ извѣстной связи между собою.

Итакъ, современныя представительныя учрежденія Западной Европы въ большей части случаевъ никоимъ образомъ не являются непосредственными продолженіями средневѣковыхъ государственныхъ чиновъ, а представляютъ собою совершенно новыя установленія, первообразомъ которыхъ послужилъ англійскій парламентъ конца XVIII в. Это, далѣе, учрежденія безсословныя, національныя, какъ бы въ отдѣльныхъ случаяхъ ни искажалась основная ихъ идея и какіе бы пережитки еще въ нихъ ни обнаруживались. Наконецъ, каждое изъ нихъ существуетъ на основаніи писанной конституціи, въ основѣ которой, — прибавимъ кромѣ того, — лежитъ извѣстный теоретическій взглядъ.

Вотъ это обстоятельство нужно также считать важною характеристическою чертою западно-европейскихъ конституцій новаго происхожденія. Мы можемъ даже съ большою точностью указать на источники той конституціонной теоріи, которою руководились творцы перваго писаннаго основного закона, устанавливавшаго народное представительство и опредѣлявшаго его отношеніе къ королевской власти. Именно, источниками этими являются „Духъ законовъ" Монтескье, „Общественный договоръ" Руссо и нѣкоторыя сочиненія аббата Мабли, трехъ наиболѣе важныхъ французскихъ политическихъ писателей середины XVIII в.

Когда выходили въ свѣтъ сочиненія этихъ авторовъ, во Франціи и въ другихъ большихъ государствахъ континента господствующею формою была абсо-

лютная монархія. Правда, абсолютизмъ второй половины XVIII в. порвалъ свои связи съ культурной реакціей, на служеніе которой онъ пошелъ съ середины XVI столѣтія,—и сдѣлался абсолютизмомъ „просвѣщеннымъ“, вступивъ въ своеобразный союзъ съ „философіей“ того времени, но далеко еще не всѣ философы стояли на точкѣ зрѣнія „просвѣщеннаго абсолютизма“. Его проповѣдовали, напр., Вольтеръ или французскіе экономисты, извѣстные подъ названіемъ физіократовъ, но другіе писатели, а между ними на первомъ планѣ Монтескье, Руссо и Мабли видѣли даже и въ просвѣщенномъ абсолютизмѣ лишь деспотизмъ. У каждаго изъ нихъ была своя политическая теорія, очень сильно расходившаяся съ другими подобными теоріями, да и образцы, которымъ они слѣдовали, были не одни и тѣ же. Симпатіи Монтескье въ прошломъ были на сторонѣ средневѣковой сословной монархіи, въ настоящемъ—на сторонѣ англійской конституціи, для объясненія и принципіальнаго оправданія которой онъ создалъ цѣлую теорію, не вполнѣ соотвѣтствовавшую, впрочемъ, дѣйствительности. Наоборотъ, Руссо и Мабли въ этомъ государственномъ устройствѣ находили только одни недостатки, а въ прошломъ увлекались античнымъ міромъ, въ настоящемъ же для Руссо было больше по душѣ тогдашнее польское устройство, для Мабли—шведское; Мабли даже предсказывалъ близкую гибель англійской конституціи и пророчилъ шведской особенно прочное существованіе, оказавшись политикомъ весьма недальновиднымъ. Но все это были второстепенныя подробности, главнымъ было то, что всѣ трое были сторонниками участія народа во власти съ сохраненіемъ монархическаго начала. Пусть Руссо стоялъ за непосредственное народовластіе, а Монтескье и Мабли

за представительство, пусть наслѣдственный король у Монтескье былъ независимымъ отъ представительства обладателемъ исполнительной власти, а у Мабли—до-нельзя ограниченнымъ въ своемъ значенiи наслѣдственнымъ сановникомъ въ то время, какъ Руссо допускалъ монарха лишь въ качествѣ единоличнаго исполнителя воли державнаго народа, который могъ притомъ всегда его смѣнить; пусть между ними существовали и другiе пункты различiя, но всѣмъ имъ была общà идея нацiи, какъ совокупности гражданъ государства, имѣющей право на участiе въ дѣлахъ правленiя, и идея королевской власти, какъ власти преимущественно исполнительной. Съ этой точки зрѣнiя абсолютизмъ долженъ былъ всѣмъ троимъ казаться узурпацiей правъ нацiи.

Идея верховенства народа нашла самое полное свое выраженiе въ „Общественномъ договорѣ“ Руссо, но составители первой французской конституцiи стремились, дѣлая практическiе выводы изъ этой идеи, сочетать съ ними и исторически сложившееся во Францiи монархическое устройство. Ихъ идеаломъ была демократическая монархiя, основанная на строгомъ раздѣленiи властей. Опираясь на ученiе Монтескье, который продолжалъ въ данномъ случаѣ развивать идеи Локка, они поэтому отдавали законодательную власть народному представительству, исполнительную власть—королю. Эта идея была старая: съ нею мы встрѣчаемся еще въ публицистикѣ первой англiйской революцiи, и ее осуществила потомъ конституцiя Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, тогда какъ въ Англiи съ середины XVIII в. парламентарное министерство какъ-разъ соединяло въ своихъ рукахъ обѣ власти. Монтескье этого не доглядѣлъ. Мало того, онъ объявилъ, что безъ раздѣленiя властей законодатель-

ной, исполнительной и судебной не можетъ быть гра жданской свободы. Его тезисъ о томъ, что свобода, въ смыслѣ личной независимости и неприкосновенности, обезпечивается исключительно строгимъ раздѣпеніемъ властей, сдѣлалась прямо политическимъ догматомъ. Между прочимъ, въ знаменитой декларацiи правъ 1789—1791 г. мы читаемъ, что тамъ, гдѣ нѣтъ раздѣленія властей и обезпеченія правъ, нѣтъ и конституціи. Это послѣднее обстоятельство заслуживаетъ быть отмѣченнымъ и потому, что именно съ этой самой поры слово „конституція" сдѣлалось политическимъ терминомъ съ опредѣленнымъ значеніемъ. Раньше, именно, это слово обозначало вообще государственное устройство, теперь оно сдѣлалось синонимомъ лишь извѣстнаго государственнаго устройства. Если, однако, далѣе въ началѣ французской революціи, кромѣ обезпеченія свободы человѣка и гражданина, главнымъ признакомъ конституціоннаго устройства признавалось раздѣленіе властей, то съ теченіемъ времени выдвинулся на мѣсто этого признака другой, именно участіе народнаго представительства въ государственныхъ дѣлахъ. И эта идея народнаго представительства тоже получила у Монтескье принципіальное обоснованіе: такъ какъ каждый человѣкъ, имѣющій свободную душу долженъ управлять самъ собою, то и весь народъ долженъ былъ бы это дѣлать по отношенію къ самому себѣ, но такъ какъ это въ большихъ государствахъ невозможно, а въ маленькихъ соединено съ разными неудобствами (въ чемъ и Мабли былъ согласенъ), народъ и вынужденъ дѣлать черезъ своихъ представителей то, чего не въ состояніи самъ.

Я не излагаю здѣсь другихъ мыслей, которыя легли въ основу конституціонной теоріи дѣятелей революціи 1789 г., и не говорю, что это и была единственная теорія.

которою руководились при созданіи всѣхъ послѣдующихъ конституцій какъ въ самой Франціи, такъ и за ея предѣлами, но во всякомъ случаѣ именно это были исходные теоретическіе пункты всего конституціоннаго движенія, которое было начато на Западѣ Европы французской революціей 1789 г. Основные принципы эти могли формулироваться и комбинироваться различнымъ образомъ, могли осложняться другими принципами, могли перетолковываться въ ту или другую сторону, могли, наконецъ, получать разное освѣщеніе, но суть дѣла вездѣ и всегда оставалась та же, и народное представительство разсматривалось не только, какъ участіе общества въ завѣдованіи дѣлами, касающимися его кровныхъ интересовъ, но и какъ единственно вѣрное средство обезпеченія какъ законности такъ и личной и общественной свободы. При такомъ взглядѣ должно было казаться далеко уже не главною подробностью, является ли главою государства наслѣдственный король или избранный на срокъ президентъ (или даже коллегія, какъ въ Швейцаріи). Мало того, могло выходить и такъ, что въ Англіи, гдѣ министерство зависитъ отъ парламента, власть короля представляется гораздо болѣе ограниченною, чѣмъ власть президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ не существуетъ парламентарнаго министерства. Общія черты одинаково отличаютъ современныя монархическія и республиканскія конституціи отъ всякой иной формы государственнаго устройства и при раздѣленіи властей и при его отсутствіи.

Понятное дѣло, что рецепція континентальными странами Европы началъ англійскаго государственнаго права не была результатомъ простого подражанія. То, что принято называть „старымъ порядкомъ“

(ancien régime), т. е. соединеніе политическаго абсолютизма съ соціальными привилегіями, сохранившимися отъ сословной монархіи, рано или поздно начинало доказывать свою неспособность къ дальнѣйшему веденію дѣлъ и сохраненію былого господства надъ умами. Въ исторіи новаго времени это прежде всего можно видѣть на примѣрѣ Франціи. Въ то время, какъ въ другихъ странахъ, какъ-никакъ, дѣйствовала система просвѣщеннаго абсолютизма, во Франціи царилъ полный законодательный застой. Еще въ срединѣ XVIII в. общество ждало необходимыхъ реформъ отъ правительства, и видные передовые люди (напр., Вольтеръ и физіократы) стояли на точкѣ зрѣнія просвѣщеннаго абсолютизма, но потомъ нація все болѣе и болѣе стала убѣждаться, что ей самой придется взять въ свои руки дѣло реформы. Однако, мысль о реформированіи сверху не оставлялась, и Тюрго говорилъ, что если бы ему на пять лѣтъ дали деспотическую власть, то онъ сдѣлалъ бы Францію счастливою. Неудача предпринятой имъ реформы указывала на то, что старая государственная машина, плохо дѣлавшая и свое обычное дѣло удовлетворенія повседневныхъ потребностей общества, еще менѣе того была способна совершить великое національное дѣло возрожденія Франціи къ новой жизни. Въ 1789 г. Людовикъ XVI вынужденъ былъ созвать генеральные штаты, не собиравшіеся 175 лѣтъ. Это было все то же сословное представительное собраніе духовенства, дворянства и такъ называемаго третьяго сословія, но съѣхавшіеся въ Версаль „чины“ просуществовали въ этой формѣ лишь шесть недѣль. Именно, 17 іюня 1789 г. депутаты третьяго сословія объявили, что они представляютъ собою 96% всей націи и что поэтому и безъ 4%, представляемыхъ „привилегированными“, они составляютъ

„національное собраніе“. Абсолютная монархія, думавшая воскресить времена монархіи сословной, встрѣтилась съ совершенно новымъ явленіемъ—съ единою безсословною націей, для которой уже требовалась и новая государственная форма. Черезъ три недѣли послѣ своего провозглашенія національное собраніе объявило себя „учредительнымъ“, т. е. имѣющимъ право дать странѣ новыя учрежденія, и тогда же образовался особый конституціонный комитетъ, который и сталъ вырабатывать основной законъ государства, основываясь на новой теоріи, которая вытекала изъ идей Монтескье, Руссо и Мабли. Составленная имъ конституція 1791 г. была недолговѣчна, и послѣ нея Франція перемѣнила еще нѣсколько конституцій, но въ основу всѣхъ полагался одинъ и тотъ же принципъ общественнаго участія во власти, хотя бы на практикѣ иногда оно и сводилось чуть не къ нулю (при Наполеонахъ I и III).

При перестройкѣ политическаго быта другихъ странъ Западной Европы въ XIX в., кромѣ Англіи, за образецъ можно было уже брать и Францію. Знаменитая испанская конституція 1812 г., которая въ двадцатыхъ годахъ XIX в. была такъ популярна и въ Италіи, составлена была подъ сильнымъ вліяніемъ идей, положенныхъ въ основу французской конституціи 1791 г. Равнымъ образомъ и французская „хартія“ 1814 г. была своего рода образцомъ, по которому были составлены конституція, дарованная Царству Польскому въ 1815 г. императоромъ Александромъ I, и конституціи, введенныя въ 1818—1820 гг. въ Баваріи, Баденѣ, Вюртембергѣ, Гессенъ-Дармштадтѣ. Впрочемъ, и тутъ прототипомъ была все та же англійская конституція, нашедшая въ эту эпоху новаго французскаго истолкователя въ лицѣ Бенжамена Кон-

стана. Это была эпоха, когда правительства даже по собственной инициативѣ создавали представительныя учрежденія, и именно въ то же время впервые прусскій король обѣщалъ своимъ подданнымъ дать конституцію. Въ общемъ, однако, бо̀льшая часть континентальныхъ государствъ оставалась при прежней формѣ, и лишь въ Германіи нѣкоторыя государства возстановили у себя старые „земскіе чины" съ совѣщательнымъ голосомъ.

Только въ тридцатыхъ и сороковыхъ годахъ послѣ реакціи, наступившей за вѣнскимъ конгрессомъ, оживилось конституціонное движеніе. Въ 1848 г. революція, потрясшая почти всю Западную Европу, заставила всѣхъ германскихъ и многихъ итальянскихъ государей согласиться на измѣненіе политическаго строя, но наступившая затѣмъ реакція позволила опять не одному изъ нихъ взять свои обѣщанія назадъ. Тѣмъ не менѣе отъ этой эпохи сохранились конституціи сардинская (1848 г.), сдѣлавшаяся въ 1861 г. основнымъ закономъ объединенной Италіи, и прусская (1850 г.), тоже существующая и въ наше время. Тогдащняя мечта объединенія всей Германіи одной общей конституціей (1849 г.) осуществилась лишь въ 1867 и 1871 г. Въ Австріи 1848 годъ тоже привелъ-было къ конституціи, но затѣмъ имперія до 1860 г. управлялась снова на основахъ строжайшаго абсолютизма, дѣйствующая же нынѣ въ имперіи Габсбурговъ конституція возникла въ 1867 г.

Рядомъ съ процессомъ введенія конституцій въ отдѣльныя страны нужно отмѣтить еще и процессъ демократизаціи самихъ конституцій. На этотъ разъ инціатива шла не изъ Англіи,—гдѣ до сихъ поръ, строго говоря, нѣтъ всеобщаго избирательнаго права,—а изъ Франціи, сдѣлавшей первый опытъ широкаго народ-

наго голосованія на выборахъ въ 1789 г. и включившаго этотъ принципъ въ свою конституцію въ 1793 г. Однако, въ началѣ XIX в. и во Франціи возобладала идея высокаго избирательнаго ценза. Принципъ всеобщей подачи голосовъ вошелъ во Франціи въ жизнь только въ 1848 г., а съ 1867—71 гг. онъ распространился и на Германію. Сама Англія, благодаря тремъ послѣдовательнымъ парламентскимъ реформамъ тридцатыхъ, шестидесятыхъ и восьмидесятыхъ годовъ, тоже сильно демократизировала свои политическія учрежденія.

Наконецъ, нельзя не отмѣтить и того, что по англійскому примѣру нѣкоторыя западно-европейскія государства ввели у себя систему парламентарнаго министерства, въ самой Англіи, впрочемъ, испытавшаго за полтора вѣка своего существованія немало перемѣнъ. Жизнь идетъ впередъ, ничто не остается неизмѣннымъ, и старыя формы постоянно преобразуются въ новыя. Во всей этой эволюціи остается незыблимымъ только основной принципъ участія самого народа въ государственныхъ дѣлахъ.

Н. Карѣевъ.



Конституція и гражданская свобода.

I.

Политическое движеніе 1848 года не оставило въ Западной Европѣ ни одной абсолютной монархіи. Если въ нѣкоторыхъ изъ монархій, выдержавшихъ борьбу или возникшихъ потомъ (Австрія, Неаполь, вторая имперія во Франціи), извѣстный промежутокъ времени царили порядки настоящаго самодержавія, то ихъ все-таки старались прикрыть конституціонными формами. Потомъ мало-по-малу исчезли и послѣднія переживанія абсолютизма и Западъ фактически сталъ страною конституціонализма. Современное культурное государство есть конституціонное государство.

Это значитъ прежде всего, что народъ въ такомъ государствѣ принимаетъ участіе въ составленіи законовъ и держитъ въ своихъ рукахъ контроль надъ ихъ исполненіемъ. Государственная власть въ монархіяхъ раздѣлена между монархомъ и народомъ, а въ республикахъ делегирована народомъ различнымъ органамъ.

Но современное культурное государство есть конституціонное государство не только въ указанномъ сейчасъ смыслѣ. Второй не менѣе важный признакъ заклю-

чается въ томъ, что оно налагаетъ на себя извѣстнаго рода ограниченія. Государство, въ которомъ государственная власть не знаетъ ограниченій, не есть вполнѣ конституціонное государство. Въ немъ недостаетъ правового режима. Обладаніе народомъ законодательной властью не есть гарантія того, что существуетъ правовой порядокъ; даже въ республикахъ можетъ существовать самый необузданный деспотизмъ, а административно-полицейскій режимъ въ конституціонныхъ монархіяхъ служитъ очень часто орудіемъ фактическаго самодержавія. Для того, чтобы въ государствѣ воцарился правовой порядокъ, чтобы государство стало правовымъ государствомъ, должна быть ограничена самая государственная власть, независимо отъ формы правленія. Современное культурное государство есть правовое государство, ибо власть въ немъ осуществляется съ ограниченіями.

Эти ограниченія регулируютъ сферу отношеній между государствомъ и его подданными. Государственная власть признаетъ въ своихъ отношеніяхъ къ подданнымъ извѣстный предѣлъ, перейти который оно не вправѣ. Только судъ можетъ разрѣшить государственной власти доступъ въ эту заповѣдную область. Но и это можетъ случиться лишь тогда, когда подданный или группа подданныхъ нарушили законъ и судомъ же были лишены своихъ правъ. Во всѣхъ другихъ случаяхъ граждане пользуются опредѣленной совокупностью правъ, неприкосновенныхъ для государственной власти. Эти права называютъ правами личной и общественной свободы, просто общественными правами, гражданскими правами, субъективными публичными правами (послѣдній терминъ, какъ увидимъ, шире другихъ) и т. д. Но дѣло не въ названіи, а въ сущности, а сущность заключается въ

томъ, что признаніемъ за подданными этихъ правъ государство добровольно ограничиваетъ свою власть.

Итакъ, участіе народа въ составленіи законовъ и контроль надъ ихъ исполненіемъ съ одной стороны, самоограниченіе государственной власти съ другой—являются двумя главными признаками современнаго правового государства. Если мы захотимъ обнять въ одномъ опредѣленіи оба эти признака, то получимъ обычную формулу правового государства. Правовое государство—это такое государство, которое, какъ правительство, подчиняется юридическимъ нормамъ, выработаннымъ имъ же, какъ законодателемъ. Правовое государство, словомъ, есть царство закона.

Чѣмъ же гарантировано соблюденіе закона въ правовомъ государствѣ? Формально—конституціоннымъ актомъ, фактически — соотвѣтствующей организаціей общественыхъ силъ.

Конституціонный актъ опредѣляетъ совокупность отношеній, вытекающихъ изъ обоихъ признаковъ, составляющихъ сущность правового государства, какъ для государственной власти, такъ и для подданныхъ. Онъ указываетъ юридическія границы, въ которыхъ дѣйствуютъ не только исполнительная, но и судебная и законодательная власти въ государствѣ. Это—основной законъ, стоящій выше прочихъ законовъ, дѣйствующихъ въ странѣ.

Одна страна—Англія—не знаетъ единовременно созданнаго государственнаго акта. У нея есть цѣлый рядъ законовъ, которые могли бы быть приняты за конституціонные законы, но ни одинъ изъ нихъ не является *основнымъ* закономъ. Ихъ принудительная сила та же, какою обладаетъ законъ о какихънибудь ночлежныхъ домахъ въ Уайтчэпелѣ. Это явленіе, очень смущающее юристовъ и заставляющее

ихъ изощряться въ остроуміи для его догматическаго истолкованія, находитъ очень естественное историческое объясненіе. Объективныя нормы государственнаго права Англіи складывались въ медленномъ историческомъ процессѣ, въ которомъ каждый этапъ закрѣплялся очень основательно. Въ особомъ актѣ, который подводилъ бы итогъ всему процессу, поэтому никогда не являлось необходимости, и англичане такъ и не выработали себѣ конституціи. Тѣмъ не менѣе англійскій политическій порядокъ защищенъ лучше, чѣмъ въ большинствѣ государствъ, обладающихъ конституціонными актами.

Первые конституціонные акты—конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, революціонныя конституціи Франціи—оказались необходимыми потому, что народъ, завоевавшій себѣ свободу и провозгласившій свой суверенитетъ, долженъ былъ такъ или иначе организовать государственную власть. Конституція и сдѣлалась такимъ актомъ, который устанавливалъ условія делегированія народомъ своей власти различнымъ органамъ. Позднѣе явился другой типъ конституціоннаго акта — октроированная конституція. Первый ея образецъ—французская хартія 1814 года, *пожалованная* народу королемъ Людовикомъ XVIII. Смыслъ октроированной конституціи уже иной, чѣмъ конституціи, делегирующей власть народа. Ее даетъ государь, который этимъ актомъ добровольно отрекается отъ нѣкоторыхъ изъ своихъ правъ. Но бываютъ моменты, когда народъ отказывается отъ такой монаршей милости и требуетъ, чтобы его права тоже нашли выраженіе въ конституціи. Это не простой вопросъ формы, ибо въ зависимости отъ того, какой характеръ носитъ актъ. предрѣшается вопросъ о его

пересмотрѣ; народъ, требуя своей доли въ установленіи источника конституціи, гарантируетъ себя отъ непріятныхъ неожиданностей въ будущемъ. Такъ, въ Вюртембергѣ народъ отвергъ предлагавшійся ему октроированный актъ 1815 года и четыре года продолжалась борьба, пока не былъ изданъ актъ 1819 года, на принципѣ соглашенія. Такой же характеръ носитъ одна изъ первыхъ европейскихъ конституцій XIX вѣка—саксенъ-веймарская 1816 года. Вопросъ о пересмотрѣ ихъ обѣихъ рѣшается неодинаково, но возможность возврата къ реакціоннымъ порядкамъ сильно затруднена и въ томъ, и въ другомъ случаѣ. Вюртембергская конституція 1819 г. ничего не говоритъ о пересмотрѣ. Это—актъ вѣчный, а саксенъ-веймарская ставитъ пересмотръ въ зависимость отъ новаго соглашенія между королемъ и народомъ. Саксенъ-веймарскій порядокъ былъ принятъ въ большинствѣ нѣмецкихъ конституцій, возникшихъ по соглашенію между 1818 и 1831 годами. Такой же характеръ соглашенія носитъ большинство конституцій романскихъ и скандинавскихъ странъ. Изъ октроированныхъ конституцій назовемъ конституціи Германской имперіи и прусскую, которая замѣнила революціонную конституцію 1848 г., изданную по соглашенію [1]).

Не такъ давно въ наукѣ царило воззрѣніе, согласно которому писанная конституція сама по себѣ является единственной необходимой гарантіей завоеванныхъ народомъ политическихъ правъ. Въ настоящее время этотъ взглядъ сильно поколебленъ и едва ли кѣмъ либо раздѣляется во всемъ своемъ объемѣ.

---

[1]) По этому вопросу исчерпывающее изслѣдованіе Borgeaud, Etablissement et révision des constitutions en Amerique et en Europe. 1893.

Писанная конституція содержитъ въ себѣ въ лучшемъ случаѣ только двѣ гарантіи: присягу монарха или главы исполнительной власти и постановленія объ отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ. Но послѣднее имѣется далеко не во всѣхъ конституціяхъ, да и тамъ, гдѣ отвѣтственность министровъ существуетъ, она не всегда можетъ предохранить отъ нарушенія конституціи. Что же касается присяги, то если бы она имѣла какое нибудь значеніе, исторія не знала бы государственныхъ переворотовъ. Если бы постановленія конституціи были снабжены рядомъ другихъ постановленій, предупреждающихъ ихъ нарушеніе, то такіе дополнительные параграфы точно также были бы лишены значенія за отсутствіемъ у нихъ спеціальной принудительной силы. Если бы можно было снабдить ихъ принудительной организаціей, то тогда они были бы излишни по существу, такъ какъ принудительной организаціей проще было бы снабдить самыя постановленія конституціи; разъ это невозможно, то дополненія о защитѣ конституціи сами нуждались бы въ дополненіяхъ и такъ далѣе до безконечности.

Истинная гарантія писанной конституціи—это такая организація общественныхъ силъ, которая могла бы противостоять противъ всякихъ попытокъ, направленныхъ къ ниспроверженію политическаго порядка, формально защищенннаго конституціоннымъ актомъ. Лассаль говоритъ въ своей знаменитой рѣчи: „Вопросъ о конституціи есть прежде всего не вопросъ права, а вопросъ силы. Настоящая конституція страны существуетъ только въ реальныхъ, фактическихъ соотношеніяхъ силъ, господствующихъ въ этой странѣ. Писанныя конституціи только тогда имѣютъ цѣнность и могутъ расчитывать на продолжительное существованіе, если онѣ являются точнымъ выраженіемъ дѣйствитель-

ныхъ, существующихъ въ обществѣ соотношеній силъ“ [1]).

Эти слова Лассаля даютъ необыкновенно ясную и вполнѣ правильную постановку вопроса. Въ Англіи нѣтъ конституціоннаго акта, но нигдѣ нѣтъ болѣе прочныхъ, гарантій тому, что существующій порядокъ устоитъ противъ какихъ угодно покушеній. Его сила въ томъ, что народъ, какъ одинъ человѣкъ, всталъ бы на его защиту при первомъ извѣстіи о грозящей ему опасности. Одного англичанина спросили: что бы онъ сдѣлалъ, если бы лордъ Солсбери назначилъ налогъ помимо парламента.—„Я бы не платилъ“, отвѣтилъ онъ. —„Ну, а если бы, пользуясь властью, онъ сталъ бы взимать налоги силою?—„На силу я отвѣтилъ бы силою и, вѣроятно, его въ тотъ же день повѣсили бы на воротахъ Гатфильда“ (замокъ лорда Солсбери) [2]).

Въ обычныхъ условіяхъ англичанину нѣтъ однако надобности прибѣгать къ такимъ крайнимъ мѣрамъ. У него есть суды, которые недремлющимъ окомъ блюдутъ за тѣмъ, чтобы законы государства исполнялись со всей строгостью. Никто не избавленъ отъ обязанности подчиняться закону. Начиная отъ премьера и кончая послѣднимъ поденщикомъ, каждый несетъ передъ закономъ отвѣтственность за свои поступки. И если министръ внутреннихъ дѣлъ вздумаетъ прикрываться соображеніями государственной важности и этимъ оправдывать допущенное имъ нарушеніе закона, судъ не обратитъ на его защиту ни малѣйшаго вниманія и признаетъ виновными и его, и всѣхъ его подчиненныхъ, исполнившихъ его приказанія: въ Англіи и должностныя лица не имѣютъ права ссылаться въ свою защиту на приказанія начальства.

---

1) Lassalle, Reden und Schriften, ed. Bernstein, т. I, стр. 497.

2) С. Раппопортъ. Представительное правленіе и парламентъ въ Англіи. В. Е. мартъ 1905.

Отсутствіе соотвѣтствующей судебной организаціи, которая защищала бы законъ, отсутствіе соотвѣтствующей общественной организаціи, которая подняла бы народъ на его защиту—вотъ двѣ причины, которыя постоянно обусловливали эфемерность писанныхъ конституцій. „Безумный“ 1848 годъ былъ особенно богатъ такими конституціями. Стремительный напоръ бойцовъ за свободу совершенно смутилъ реакціонные элементы и они уступили очень скоро. Но силы февральскихъ и мартовскихъ демократовъ оказались недостаточными для того, чтобы защищать отвоеванныя позиціи. Конституцію издать они успѣли вездѣ, но когда оправившаяся реакція, собравъ всѣ силы, стала отнимать у народа его права, онъ не устоялъ. Писанныя конституціи оказались не болѣе, какъ простымъ листомъ бумаги. Во Франціи конституція 1848 года все-таки продержалась довольно долго, около трехъ лѣтъ. Въ Германіи большинство мѣстныхъ конституцій и имперская франкфуртская конституція не прожили и по году. Имперская конституція 1848 года особенно типична; она показываетъ, какъ *не* слѣдуетъ закрѣплять завоеванныя права. Вмѣсто того, чтобы заняться организаціей общественныхъ силъ и постараться дать демократическимъ элементамъ преобладаніе на вѣсахъ реальнаго соотношенія силъ, дѣятели 1848 года стали заниматься редактированіемъ параграфовъ и, разумѣется, потеряли большинство пріобрѣтеній революціи.

Что касается до судебной организаціи, то ея отсутствіе особенно ярко сказалось на перипетіяхъ великой французской революціи. Французы завоевали свободу, превратили неограниченную монархію въ ограниченную, потомъ изъ монархіи сдѣлали республику. Но они не сумѣли создать такой судъ, кото-

рый сталъ бы на стражѣ ихъ завоеваній [1]). Мало того, въ эпоху якобинской демократической республики былъ изданъ тотъ роковой законъ, который послужилъ основой закону, вошедшему въ конституцію VIII года и запрещающему судебное преслѣдованіе чиновниковъ безъ разрѣшенія ихъ начальства. При такихъ условіяхъ 18-е брюмера становится вполнѣ естественнымъ.

Англичане и американцы для обезпеченія своихъ правъ поставили свой государственный порядокъ подъ защиту независимыхъ судовъ, и теорія признала этотъ способъ лучшимъ. Если соотвѣтствующей судебной организаціи нѣтъ, то роль судовъ можетъ быть передана только организованному обществу; само общество въ нужный моментъ должно обнаружить готовность встать на защиту своей конституціи. Для этого—нужно прибавить—вовсе нѣтъ необходимости, чтобы всѣ держали наготовѣ оружіе. Наполеоны и наполеоники обладаютъ на этотъ счетъ очень хорошимъ чутьемъ и никогда не выступятъ, если не будутъ вполнѣ увѣрены въ растерянности и неподготовленности общества.

II.

Когда говорятъ о гражданской свободѣ, составляющей, какъ мы говорили, одну изъ двухъ особенностей конституціоннаго строя, чаще всего вспоминаютъ о декларацiяхъ правъ, а когда говорятъ о декларацiяхъ правъ, обыкновенно имѣютъ въ виду французскую „Декларацію правъ человѣка и гражданина" 1789 года [2]).

---

[1]) См. Ковалевскій, ук. соч., т. II, стр. 70 и слѣд.

[2]) См. о ней Еллинекъ, „Декларація правъ человѣка и гражданина", пер. подъ ред. А. Э. Вормса, 1905; М. М. Ковалевскій, „Происхожденіе современной демократіи", т. II, 1895. Aulard, „Histoire politique de la révolution française",1901.

Какъ одинъ изъ первыхъ актовъ великой французской революціи, эта Декларація получила огромную популярность и имѣла большое практическое значеніе. Она вошла въ конституцію 1791 года и съ тѣхъ поръ довольно долго конституціонное творчество придерживалось практики включать декларацію въ текстъ конституціи. Въ настоящее время нѣкоторыя европейскія конституціи содержатъ въ себѣ декларации, другія—нѣтъ, причемъ декларація чаще всего замѣняется опредѣленіемъ гарантированныхъ правъ, что по существу тожественно и лишь отличается по формѣ.

Декларацію 1789 года довольно долго считали продуктомъ французской политической мысли, которая переработала отвлеченные принципы философіи въ рядъ законодательныхъ аксіомъ, сдѣлавшихся основаніемъ новаго порядка. Теперь уже никто не сомнѣвается въ томъ, что Декларація 1789 года составлена по образцу декларацій отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-американскаго Союза (главнымъ образомъ, виргинской), выработанныхъ по порученію филадельфійскаго конгресса 1776 года и предпосланныхъ конституціямъ штатовъ. Еллинекъ, доказавшій это, доказалъ и то, что идеи, положенныя въ основу американскихъ декларацій—суть претворенныя законодательнымъ творчествомъ идеи народной реформаціи въ Англіи XVII вѣка и вызваннаго ею политическаго движенія.

Люди испытываютъ могучую, ничѣмъ не утоляемую жажду вѣрить въ Бога такъ, какъ имъ велитъ это ихъ собственная совѣсть. Англія XVII вѣка, не смотря на то, что тамъ существовали уже нѣкоторыя конституціонныя формы, еще не хотѣла признавать всѣхъ ограниченій, которыхъ требуютъ отъ государства подданные. Между тѣмъ подданные все

настоятельнѣе требовали того, что считаютъ своимъ правомъ, своимъ личнымъ дѣломъ, не переносящимъ вмѣшательства. И если бы среди современниковъ Мильтона были люди, вооруженные методами научной соціологіи, они легко могли бы предсказать, что государство рано или поздно будетъ побѣждено въ борьбѣ. Вопросъ о свободѣ совѣсти не случайно былъ поставленъ первымъ въ борьбѣ личности за свои публичныя права. Нравственный и религіозный міръ человѣка меньше, чѣмъ какая бы то ни было сторона его психической дѣятельности, переноситъ насиліе или даже чужое прикосновеніе. Борьба за свободу совѣсти велась въ Европѣ съ тѣхъ самыхъ поръ, когда общественное развитіе соединило людей въ города, освободило ихъ отъ крѣпостной повинности, дало возможность свободно отдаться свободно избранной профессіи и воспитало въ нихъ душу живу, уже перестающую удовлетворяться казенными требами католической церкви. Сектантское движеніе ростетъ и развѣтвляется параллельно усложненію матеріальной жизни; на почвѣ Италіи, родины европейскаго крупнаго капитала, оно даетъ свои первые всходы и свою первую теорію въ видѣ ученія скептиковъ Ренессанса. Но по разнымъ причинамъ романскія страны оказались не въ силахъ довести до послѣднихъ логическихъ выводовъ теорію, требовавшую свободы для духа, и эта великая миссія выпала на долю германскихъ народовъ. Германія завоевала право вѣрить по своему у католической церкви, но сама восторжествовавшая реформація ополчилась на это право, когда о немъ заговорили сектанты. Въ Англіи сектанты оказались счастливѣе и не только отстояли это право, но и возвели его въ теорію. Эта теорія становилась въ противорѣчіе съ требованіями государственной власти и поэтому

должна была обосновывать свои положенія чѣмъ нибудь такимъ, что выше государства. Она и сдѣлала источникомъ защищаемыхъ ею правъ человѣка неизмѣнный порядокъ вещей, установленный природой или божествомъ.

Таковъ былъ первый рѣшительный прецедентъ. Теорія радикаловъ пуританизма оказалась неоцѣнимымъ сокровищемъ, когда въ Новомъ Мірѣ пришлось наново основывать общежитія. Она снабдила поселенцевъ методологическимъ, если можно такъ выразиться, указаніемъ относительно того, какъ поступать, когда власть отказывается признавать за личностью право, до котораго эта личность дозрѣла. Подобно тому, какъ въ XVII вѣкѣ была признана неотъемлемымъ правомъ человѣка свобода совѣсти, такъ въ XVIII в., въ виду новыхъ поползновеній государственной власти, такими же неотъемлемыми правами были признаны и другія права, послѣдующія въ ряду, опредѣленномъ эволюціей политической психики: свобода слова, печати, собраній и проч.

Логическимъ послѣдствіемъ этого было что, когда отдѣльныя общества, подъ давленіемъ Англіи, стали превращаться въ самостоятельныя государства, то почти всѣ они во главѣ своей конституціи поставили деклараціи, формулирующія эти основныя неотчуждаемыя права въ видѣ твердыхъ законодательныхъ положеній. Декларація Виргиніи прямо подчеркиваетъ юридическое значеніе перечисляемыхъ въ ней положеній. Она начинается съ такого заявленія: „Выработано представителями добраго народа виргинскаго, собравшагося въ полное и свободное собраніе, каковыя права будутъ принадлежать имъ и ихъ потомству какъ основа и фундаментъ управленія".

Таковъ былъ путь отъ перваго трепета человѣческаго сознанія, возмущеннаго гнетомъ государства, до перваго юридическаго выраженія правъ человѣка и гражданина.

Перенесенныя черезъ океанъ во Францію, эти формулы нѣсколько видоизмѣнились, хотя на первый взглядъ Декларація 1789 года, сравниваемая съ выдержками изъ американскихъ декларацій [1]), кажется почти тожественной съ ними. На самомъ же дѣлѣ между ними есть существенныя различія, объясняющіяся различіемъ условій мѣстнаго развитія. Декларація 1789 года беретъ принципы, провозглашаемые ею, совершенно независимо отъ ихъ историческаго происхожденія или, лучше сказать, приспособляетъ ихъ къ особенностямъ французскаго развитія конца XVIII в. Для американцевъ эти принципы имѣютъ совершенно опредѣленный смыслъ. Они возникли въ отвѣтъ на требованія человѣческой совѣсти, которую хотѣли заставить подчиниться чуждой указкѣ. Американцы не могли забыть,—и это видно даже въ голыхъ параграфахъ ихъ декларацій,—что принципы эти выросли на религіозномъ основаніи. Французы, заимствуя ихъ, отняли у нихъ это основаніе, которое совершенно не соотвѣтствовало духу просвѣтительной философіи XVIII в. Затѣмъ, для американцевъ ихъ деклараціи, предпосылаемыя конституціямъ штатовъ, имѣли значеніе руководящихъ принциповъ; эти принципы были почерпнуты изъ жизненной практики; ихъ практическая пригодность была установлена, такъ сказать, эмпирически; не было никакихъ основаній опасаться, что конститу-

[1]) Въ IV главѣ книжки Еллинека. Въ русскій переводъ, къ сожалѣнію, не попалъ полный текстъ виргинской деклараціи, напечатанный въ приложеніи къ оригиналу книжки.

ція, въ основу которой лягутъ эти принципы, не будетъ соотвѣтствовать исторически выработавшимся условіямъ американскаго развитія. Американцы совершенно не боялись того государства, которое они собирались основать, и, ограничивая государственную власть провозглашеніемъ публичныхъ правъ человѣка, совершали работу созидательную, а не революціонную. Французы въ 1789 году находились совсѣмъ въ другихъ отношеніяхъ со своимъ государствомъ. Ихъ государство было еще, по крайней мѣрѣ формально, государствомъ Людовика XIV, тѣмъ Левіаѳаномъ, который до сихъ поръ только и дѣлалъ, что пожиралъ „права человѣка и гражданина“. Поэтому отношеніе декларации къ государственной власти у членовъ французскаго учредительнаго собранія было совсѣмъ иное, чѣмъ въ Америкѣ. Французы постарались уйти какъ можно дальше отъ своего государства, ограничить его власть какъ можно основательнѣе. Этимъ стремленіемъ объясняется, что ихъ Декларація по сравненію съ положительными политическими задачами оказалась через-чуръ радикальной. Она была актомъ революціоннымъ съ точки зрѣнія существующаго порядка; по своимъ принципамъ она шла гораздо дальше, чѣмъ конституція 1791 года, которой она предпослана. Она говоритъ о равенствѣ правъ, т. е. о демократіи, а конституція 1791 года—цензовая конституція съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ. Она проводитъ принципы народнаго суверенитета, т. е. принципъ республики, а конституція 1791 года удержала монархію [1]), словомъ, провозглашеніе публичныхъ и политическихъ правъ личности во Франціи было приспособлено къ мѣстнымъ условіямъ,

---

[1]) См. Aulard, ук. соч., стр. 45. Ср. статью **Милюкова** въ сборникѣ **„Въ защиту слова“**.

хотя формулы были заимствованы въ готовомъ видѣ у американцевъ. Учредительное собраніе своимъ актомъ укрѣплялс тѣ права, которыя старый порядокъ съ его административно-бюрократическимъ произволомъ нарушалъ на каждомъ шагу. Американскія формулы вошли во французскую Декларацію не цѣликомъ. Постановленія о религіозной свободѣ кажутся у французовъ дѣтскимъ лепетомъ по сравненію съ тѣми, какія имѣются въ американскихъ декларацiяхъ; Бентамъ недаромъ говорилъ, что подъ статьею 10-й Деклараціи охотно подписался бы Людовикъ XIV, въ числѣ добродѣтелей котораго, какъ извѣстно, вѣротерпимость не фигурировала. Далѣе, Декларація 1789 года выбросила свободу союзовъ, ибо боялась, какъ бы за этотъ принципъ не ухватились осужденные на отмѣну цехи и привилегированныя корпораціи.

Въ то время, какъ французы роботали надъ своей декларацiей, жители Англіи давно уже пользовались тѣми правами, которыя перечислялись въ этомъ актѣ. Но то, что французамъ далось сразу, англичане завоевывали долгой упорной борьбою. Правда, среди англійскихъ государственныхъ хартій есть такія, какъ Magna Charta libertatum, Petition of Rights, Habeas corpus act, Bill of Rights, которыя, особенно Билль о правахъ, нѣсколько напоминаютъ деклараціи; но по существу всѣ эти хартіи являются юридическимъ закрѣпленіемъ фактовъ. Англійскіе акты ни слова не говорятъ о правахъ человѣка и гражданина [1]).

Всѣ они опредѣляютъ объективныя границы дѣятельности государства. И если права личности, въ

---

[1]) Только два частныхъ пункта, далеко не изъ самыхъ важныхъ, оговорены въ Биллѣ о правахъ: право петицій и право носить оружіе.

томъ числѣ и публичныя, въ Англіи защищены не хуже, чѣмъ въ любомъ другомъ конституціонномъ государствѣ, то это является слѣдствіемъ того представленія, что ни одинъ человѣкъ не можетъ быть лишенъ правъ или ограниченъ въ пользованіи ими иначе, какъ по суду. Англичанинъ можетъ дѣлать все, что двѣнадцать его соотечественниковъ, присяжныхъ засѣдателей, признаютъ не противорѣчащимъ закону или обычаю [1]). Такое положеніе сложилось путемъ медленной исторической эволюціи и сложилось настолько твердо, что ни одинъ англичанинъ не чувствуетъ потребности обосновывать свои субъективныя публичныя права какими нибудь сверхестественными аргументами.

Итакъ, въ Англіи права человѣка и гражданина защищены только обыкновеннымъ судомъ, въ отдѣльныхъ штатахъ Американскаго Союза они поставлены надъ конституціей, какъ неизмѣнныя и вѣчныя нормы, во Франціи въ революціонную эпоху слѣдовали примѣру Америки, а въ конституціи 1814 года впервые испробовали другую форму. Субъективныя публичныя права были приравнены къ другимъ положеніямъ конституціи и выдѣлены въ особую рубрику гарантированныхъ конституціей правъ. Въ настоящее время, нѣкоторыя конституціи содержатъ въ себѣ деклараціи правъ, нѣкоторыя—гарантіи правъ. Исключеніе изъ этого правила на первый взглядъ составляютъ конституціи Германской имперіи 1871 г. и французская 1875 г., въ которыхъ нѣтъ ни того, ни другого. Но гарантіи правъ въ Германіи оговорены въ конституціяхъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ имперію,

---

[1]) См. блестящія страницы объ этомъ у Дайси „Государственное право Англіи“.

а отсутствіе ихъ въ конституціи 1875 года объясняется тѣмъ, что національное собраніе включило въ нее только то, что было необходимо для обезпеченія правильнаго хода правительственной машины. Остальное, въ томъ числѣ и гарантіи правъ, подразумѣвалось само собою [1]).

Такимъ образомъ декларація правъ или гарантіи правъ являются необходимой частью всѣхъ западныхъ конституцій.

Практика декларацій постепенно выводится. Даже въ нѣкоторыхъ новыхъ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ въ Америкѣ онѣ отсутствуютъ, хотя и въ Европѣ формулы декларацій стоятъ въ одной и той же конституціи рядомъ съ формулами гарантій правъ. Различіе между тѣмъ и другимъ видомъ обезпеченія субъективныхъ публичныхъ правъ заключается въ томъ, что деклараціи провозглашаютъ то или иное положеніе въ видѣ общей отвлеченной формулы, а въ гарантіяхъ то же положеніе выражено въ видѣ положительной юридической нормы. Съ нравственной точки зрѣнія преимущество нужно отдать деклараціи, особенно при переходѣ отъ абсолютизма къ конституціонализму, съ практической — гарантіямъ. Въ переходный политическій моментъ, какъ во французской конституціи 1791 года, сочетаніе обѣихъ формъ оказывалось очень плодотворнымъ. Вообще исторія полна примѣрами того, что при смѣнѣ режима и въ эпохи колебанія знамени свободы торжественное провозглашеніе или простое выдѣленіе въ особую рубрику постановленій о личной и общественной свободѣ играло огромную воспитательную роль.

Конечно, если принципы эти существуютъ только

---

[1]) См. Эсменъ. „Основныя начала госуд. права“, т. I, стр. 382 (пер. Н. К.).

на бумагѣ, то самыя торжественныя формулы не будутъ имѣть никакого практическаго значенія. Но если эти принципы находятъ подкрѣпленіе въ реальной организаціи общественныхъ силъ, то ихъ провозглашеніе пріобрѣтаетъ и практическій смыслъ и принудительное значеніе. Человѣкъ, котораго прежній строй разсматривалъ исключительно какъ подданнаго, причемъ готовъ былъ устами своихъ чиновниковъ философствовать объ его „ограниченномъ умѣ“, не позволяющемъ принимать участіе въ дѣлахъ политики, становится, благодаря соотвѣтственнымъ заявленіямъ въ конституціи, возвѣщающимъ новый порядокъ, полноправнымъ гражданиномъ и вступаетъ въ обладаніе всей суммою субъективныхъ публичныхъ правъ, отвѣчающей условіямъ мѣста и времени.

Таково неоцѣнимое значеніе декларацій и гарантій правъ, введенныхъ въ конституцію при самомъ основаніи конституціоннаго порядка. Но то и другое сохраняетъ свое значеніе не только въ этихъ, такъ сказать, чрезвычайныхъ случаяхъ: при пересмотрахъ конституціи раздѣлы о правахъ гражданъ необходимо удерживать такъ же, какъ и раздѣлы объ организаціи верховной власти, объ устройствѣ палаты и проч. Детальная законодательная работа, которая одна можетъ снабдить общество исчерпывающей серіей постановленій, регулирующихъ жизнь его членовъ, будетъ почти невозможна или, во всякомъ случаѣ, сильно затруднена, если въ конституціи не будутъ заранѣе формулированы въ сжатой, но опредѣленной формѣ важнѣйшіе принципы устройства государства и обезпеченія правъ подданныхъ. Если къ этому еще прибавить огромное моральное значеніе провозглашенія правъ, то, какъ кажется, необходимость включенія въ конституцію этого отдѣла сдѣлается вполнѣ ясной.

III.

Субъективныя публичныя права — вообще говоря это такія права, которыя вытекаютъ изъ принадлежности человѣка къ опредѣленному государству. Государство размежевывается въ своихъ правахъ съ подданными, и послѣдніе получаютъ опредѣленную сумму правомочій. Теперь обыкновенно въ теоріи различаютъ три категоріи субъективныхъ публичныхъ правъ, хотя конституціонная практика еще далеко не выросла до требованій научной классификаціи [1]). Первая категорія субъективныхъ публичныхъ правъ опредѣляется тѣмъ признакомъ, что государство признаетъ за личностью сферу отношеній, совершенно свободную отъ его притязаній. Вторая категорія опредѣляется признаніемъ государствомъ за личностью права требовать отъ него извѣстнаго рода услугъ, положительной дѣятельности въ опредѣленномъ направленіи. Третья, наконецъ, опредѣляется признаніемъ государствомъ за личностью права на участіе въ управленіи государствомъ и въ политической дѣятельности вообще. Первая категорія это права личной и общественной свободы, которыми мы главнымъ образомъ и будемъ заниматься. Вторая категорія—право личности на услугу со стороны государства въ современномъ культурномъ государ-

[1]) Мы въ общемъ придерживаемся здѣсь системы Еллинека, который въ „System der subjectiven öffentlichen Rechte" (Freiburg i. B. 1892) далъ исчерпывающую классификацію вопроса, хотя по нѣкоторымъ вопросамъ знаменитый юристъ становится крайне догматичнымъ, упуская изъ виду требованія жизни.

ствѣ совершенно не осуществляется, хотя теоретиками выдвигается очень усиленно. Къ числу такого рода притязаній личности относится знаменитое право на трудъ, о которомъ было столько разговоровъ въ 1848 году и которое пробовали даже осуществить въ Парижѣ, Берлинѣ и Вѣнѣ, сейчасъ же послѣ революціи. Существуетъ еще цѣлый рядъ подобныхъ же притязаній, какія личность можетъ предъявлять къ государству [1]). Современное государство ихъ не признаетъ, потому что оно до сихъ поръ еще классовое государство, а большинство требованій второй категоріи субъективныхъ публичныхъ правъ предъявляются въ интересахъ массы. Третья категорія—политическія права, которыя будутъ разсмотрѣны въ другихъ статьяхъ настоящаго сборника. Одно изъ нихъ, право петицій, иногда причислялось къ первой категоріи, но безъ достаточныхъ основаній. Мы опустимъ и его, такъ какъ значеніе права петицій въ современномъ конституціонномъ государствѣ сильно упало. Въ современномъ государствѣ печать пріобрѣла такую силу, такое широкое распространеніе, что петиціи группы лицъ, направленныя непосредственно къ носителямъ государственной власти, представляются пріемомъ довольно архаичнымъ и по существу черезъчуръ громоздкимъ.

Остается первая категорія—отрицательный status или status libertatis по терминологіи Еллинека. Права, входящія сюда, распадаются, въ свою очередь, на двѣ категоріи. Это, во-первыхъ, права личности, или личной свободы, во-вторыхъ, права свободы общественной. Личная свобода обезпечиваетъ человѣка въ его инди-

---

[1]) Ихъ перечисляетъ Б. А. Кистяковскій въ „Вопросахъ Жизни“ янв. 1905, стр. 126.

видуальныхъ дѣйствіяхъ, общественная—въ его общеніи съ другими людьми. Къ числу правъ первой категоріи относятся личная и жилищная неприкосновенность, обезпеченіе тайны корреспонденціи, свобода профессій и свобода передвиженія. Къ числу правъ второй — свобода совѣсти, свобода мысли, свобода слова, свобода печати, свобода собраній, свобода союзовъ.

Представленіе о необходимости гарантировать человѣку личную свободу возникло въ феодальную эпоху, которая впервые выставила идею, правда, очень односторонне понимаемую, объ индивидуальной свободѣ. Первая формула этой идеи дана въ великой хартіи вольностей: nullus liber homo capiatur vel imprisonetur... aut aliquo modo destruatur... nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae. Эти слова, неуклюжія, какъ руки, ихъ писавшія, но такія же мощныя, еще и теперь звучатъ недоступной небесной музыкой для многихъ милліоновъ людей, хотя въ Англіи они были провозглашены семь вѣковъ тому назадъ. По тому времени свобода требовалась далеко не для всѣхъ, ибо прибавка слова liber исключала почти все крестьянство и часть городскихъ обывателей, но въ данномъ случаѣ болѣе важенъ самый принципъ, нежели его примѣненіе. Этотъ актъ оказался однако далеко не достаточной гарантіей въ борьбѣ королевской власти съ народомъ и въ концѣ XVII вѣка, когда борьба съ королями окончилась побѣдою, былъ изданъ новый законъ, знаменитый Habeas Corpus Act 1679 года. Законъ этотъ заключается въ томъ, что человѣкъ, арестованный безъ объясненія причинъ или всякій другой за него можетъ требовать представленія его (его „тѣла“) въ судъ. Въ 1816 году это положеніе, примѣнявшееся только къ задержаніямъ по уголов-

нымъ дѣламъ было распространено и на всякое другое задержаніе, такъ что даже ученикъ, оставленный въ классѣ инспекторомъ, можетъ апеллировать къ суду. Судья обязанъ въ этихъ случаяхъ, подъ страхомъ штрафа, предпринять слѣдующія три мѣры. Во-первыхъ, отправить немедленно (сроки точно установлены) въ мѣсто задержанія указъ о Habeas Corpus, т. е. предписаніе о представленіи къ себѣ арестованнаго, во-вторыхъ, потребовать объясненія причинъ задержанія и въ-третьихъ, разсмотрѣть дѣло и постановить приговоръ [1]). Лица, незаконно задержавшія или отдавшія приказъ о незаконномъ задержаніи человѣка, подвергаются тяжелымъ штрафамъ; вполнѣ естественно поэтому, что практика незаконнаго задержанія встрѣчаетъ неодолимыя препятствія, и полицейскій произволъ пресѣченъ въ самомъ корнѣ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ Америки личная свобода защищена такъ же, какъ въ Англіи. Въ другихъ конституціонныхъ государствахъ ее защищаютъ соотвѣтствующія постановленія въ конституціяхъ. Такъ, въ бельгійской конституціи говорится (ст. 7): „Личная свобода гарантирована. Никто не можетъ подвергнуться судебному преступленію, кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ закономъ и въ законной формѣ. Кромѣ случаевъ захвата на мѣстѣ преступленія, никто не можетъ быть арестованъ иначе, какъ въ силу мотивированнаго приказа судьи, который долженъ быть предъявленъ или въ моментъ ареста, или не позже 24 часовъ“. Однако постановленія большинства континентальныхъ конституцій имѣютъ въ виду исклю-

---

[1]) См. кромѣ Дайси, книгу Дерюжинскаго, „Habeas Corpus Act и его пріостановки по англійскому праву“.

чительно аресты по уголовнымъ дѣламъ и не регламентируютъ условій простого полицейскаго ареста. Только немногія устанавливаютъ максимальный срокъ полицейскаго задержанія (датская, испанская, греческая).

Въ связи съ личной свободой находится неприкосновенность частнаго жилища. Человѣкъ только тогда можетъ чувствовать себя вполнѣ свободнымъ и неприкосновеннымъ, когда онъ увѣренъ, что при нормальныхъ условіяхъ къ нему въ домъ не проникнутъ агенты государства [1]). Это представленіе также восходитъ къ среднимъ вѣкамъ. Одно изъ исконныхъ обычно-правовыхъ представленій германцевъ было то, что частное жилище пользуется спеціальнымъ миромъ. Это значитъ, что преступленіе, совершенное въ стѣнахъ жилища, разсматривалось, какъ квалифицированное по сравненію съ преступленіемъ, совершеннымъ внѣ его стѣнъ. Претворяясь, въ теченіе времени, идея заповѣдности стѣнъ изъ сферы уголовнаго права была перенесена въ сферу права публичнаго. Англичанинъ гордо говоритъ: „My house is my castle“, зная, что проникнуть въ его домъ безъ судебнаго предписанія возможно лишь при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ: или въ случаѣ нахожденія въ немъ преслѣдуемаго преступника, или при предположеніи, что въ немъ совершается преступленіе (крики о помощи, шумъ и т. д.), или же, наконецъ, при опасности, грозящей обитателямъ жилища отъ стихій (пожаръ, наводненіе). Подобно англійской и другія конституціи тоже признаютъ жилищную неприкосновенность.

Въ необходимыхъ случаяхъ, судъ конечно, можетъ

[1]) Противъ частныхъ лицъ защищаютъ уголовные законы.

разрѣшить нарушеніе неприкосновенности жилища, но большинство конституцій опредѣляютъ точныя границы вторженія въ эту область. Такъ, напримѣръ, относительно обысковъ англійскіе законы предписываютъ самую большую точность, а испанская конституція требуетъ, чтобы обыскъ производился непремѣнно въ присутствіи хозяина жилища или членовъ его семьи.

Большинство конституцій требуетъ, какъ существеннаго завершенія личной неприкосновенности, неприкосновенности переписки, но, къ сожалѣнію, нигдѣ, даже въ Англіи, практика не выработала соотвѣтствующихъ гарантій, и перлюстрація писемъ—такое зло, которое только сокращается, но не можетъ быть признано уничтоженнымъ вполнѣ [1]).

Къ личной же свободѣ нужно отнести свободу передвиженій и свободу профессій. Прикрѣпленіе человѣка къ мѣсту было, во-первыхъ, пережиткомъ старыхъ экономическихъ отношеній, а во-вторыхъ, результатомъ политическаго строя абсолютной монархіи. Прежнее политическое государство, затрудняя передвиженіе, преслѣдовало свои эгоистическія цѣли борьбы съ крамолой и проч. Такъ какъ понятіе о крамолѣ въ современномъ конституціонномъ государствѣ или вовсе исчезло, или значительно измѣнило свой характеръ, а современный экономическій строй рѣшительно не терпитъ ограниченій свободы передвиженія, то и эта свобода была принята подъ защиту конституціи.

Свобода профессій теперь какъ будто даже не требуетъ никакихъ особыхъ постановленій, но этотъ принципъ сравнительно недавно, лишь въ эпоху великой ре-

---

[1]) См. Бруно Кенигъ „Черные кабинеты въ западной Европѣ“. Оригиналъ гораздо полнѣе.

волюціи былъ введенъ во французское законодательство а оттуда перешелъ во всѣ другія, какъ положительное постановленіе, уничтожающее цеховой строй. Цеховой режимъ былъ построенъ на принципѣ такъ называемаго Zunftzwang'a; въ цвѣтущее время цеховъ это означало необходимость записаться въ цехъ для полученія права занятія ремесломъ, а въ эпоху упадка выродилось въ запрещеніе заниматься ремесломъ всѣмъ нецеховымъ. Разница между обоими положеніями станетъ ясна, если мы припомнимъ, что раньше доступъ въ цехъ былъ очень легокъ, а позднѣе сдѣлался почти невозможнымъ. Въ современномъ конституціонномъ государствѣ единственное ограниченіе свободы профессій—требованіе спеціальнаго образованія у лицъ, профессія которыхъ требуетъ извѣстной научной или другой подготовки (адвокатура, врачебная профессія и проч.).

Таковы постановленія о личной свободѣ, принятыя въ конституціяхъ западныхъ странъ. Теперь мы перейдемъ къ характеристикѣ постановленій объ общественной свободѣ.

IV.

Свобода совѣсти раньше другихъ свободъ была признана государствомъ. Религіозная сфера человѣка, самая интимная, первая возмутилась противъ насилія и первая порвала сковывавшія ее путы. Какъ уже указывалось выше, реформація ничего не измѣнила въ томъ порядкѣ, царившемъ раньше, который можно было бы назвать организаціей нетерпимости. Только сектантское движеніе въ лонѣ англиканизма, возникшее въ Англіи и окрѣпшее въ Америкѣ, утвердило этотъ принципъ, который и получилъ юридическое выраженіе въ конституціяхъ штатовъ. Потомъ онъ перешелъ

во французскія конституціи эпохи революціи, а мало по-малу и въ конституціи другихъ странъ.

Свобода совѣсти есть дальнѣйшее развитіе принципа вѣротерпимости, который непремѣнно предполагаетъ существованіе государственной церкви, пользующейся особымъ покровительствомъ (запрещеніе мѣнять религію господствующей церкви и проч.), при чемъ остальныя религіи только не преслѣдуются. Свобода совѣсти предполагаетъ признаніе государствомъ слѣдующихъ положеній: каждый имѣетъ право свободно выбрать себѣ религію, основать новую религію, переходить изъ одного вѣроисповѣданія въ другое; каждый имѣетъ право публично отправлять богослуженіе и говорить проповѣди въ духѣ исповѣдуемой имъ религіи; никто не подвергается ограниченіямъ политическихъ и гражданскихъ правъ за принадлежность къ той или иной религіи. Въ этомъ видѣ свобода совѣсти осуществлена во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. Высшее выраженіе свободы совѣсти—это отдѣленіе церкви отъ государства, существующее въ Соединенныхъ Штатахъ, Мексикѣ и нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ подготовляющееся во Франціи и осуществленное съ нѣкоторыми ограниченіями въ Голландіи и Бельгіи. Мы ограничимся указаніемъ на право, дѣйствующее въ Соединенныхъ Штатахъ. Въ союзной конституціи имѣется два узаконенія. Одно изъ нихъ (ст. 6) гласитъ, что занятіе союзной должности не можетъ быть обусловлено исповѣданіемъ какой бы то ни было религіи; другое (первое прибавленіе)—что конгрессъ не можетъ издавать законовъ, ведущихъ къ установленію государственной церкви или къ ограниченію свободы религіи. Въ конституціяхъ штатовъ имѣются постановленія слѣдующаго содержанія, регулирующія принципъ отдѣленія церкви отъ государства: никто не

обязанъ принадлежать къ какой нибудь церкви и можетъ выйти изъ той, къ которой принадлежитъ; дѣти могутъ быть воспитываемы въ какой угодно религіи, могутъ остаться и совсѣмъ безъ религіи; никто не обязанъ платить налоговъ на содержаніе церкви и церковныхъ служителей; каждый можетъ открыто исповѣдывать и защищать свои религіозныя воззрѣнія и отправлять соотвѣтствующіе религіозные обряды; никто не терпитъ ограниченій въ гражданскихъ и политическихъ правахъ изъ-за вопросовъ религіозныхъ [1]); ни одна изъ церквей не пользуется никакими преимуществами.

Изъ другихъ странъ свобода совѣсти въ широкихъ размѣрахъ осуществлена въ Германской имперіи. Англія стоитъ въ этомъ вопросѣ позади. Эмансипація католиковъ тамъ была проведена только въ 1829 г., а англиканская церковь перестала быть господствующей въ католической Ирландіи только въ 1871 г. Англиканское духовенство и до сихъ поръ пользуется привилегированнымъ положеніемъ. Духовенство получаетъ жалованье отъ казны въ Испаніи, Португаліи, Италіи и Норвегіи [2]).

Принципъ свободы мысли долженъ былъ выдержать борьбу съ церковью раньше, чѣмъ съ государствомъ. Въ этомъ отношеніи эмансипація мысли шла тѣми же путями, что и эмансипація совѣсти. Та и другая со-

---

[1]) Въ Нью-Гемширѣ, впрочемъ, должности могутъ заниматься только протестантами, въ Мэри-Ландѣ—только христіанами и евреями, въ Пенсильваніи, Сѣверной Каролинѣ, Миссисиппи и Тенесси—только лицами, вѣрующими въ Бога и безсмертіе души.

[2]) Во Франціи оно пока тоже получаетъ, но съ проведеніемъ закона объ отдѣленіи церкви отъ государства этотъ порядокъ прекратится.

провождали процессъ общественной эмансипаціи, начавшійся вмѣстѣ съ возрожденіемъ торговли и ростомъ городовъ. Освобожденіе мысли далось не сразу. На континентѣ оно шло толчками, то усиливающимся темпомъ, то совсѣмъ замирая, и этотъ долгій путь весь покрытъ мучениками, которые принесли во имя идеи въ жертву свою жизнь, здоровье или благосостояніе. Абеляръ, Арнольдъ Брешіанскій, Джордано Бруно, Серветъ, жертва реформированной женевской церкви, Рамусъ, Доле, Галилей—вотъ болѣе крупныя имена. Возрожденіе отстояло принципъ свободы мысли; реформація, на немъ построившая свой успѣхъ, отвергла его, какъ отвергла свободу совѣсти. Потомъ его пришлось завоевывать вновь.

Практически, законодательнымъ актомъ свобода мысли въ современномъ конституціонномъ государствѣ обезпечивается въ видѣ гарантій свободы слова и свободы печати.

Живая устная рѣчь всегда трудно поддавалась надзору, и только тамъ, гдѣ полицейскій гнетъ доходилъ до послѣднихъ предѣловъ, гдѣ общество бывало наводнено и простыми сыщиками, и провокаторами,— являлась возможность привлекать къ отвѣтственности за сказанное. Да и то, если обвиняемый не сознавался (безъ пытки), обвиненіе никогда не отличалось объективной убѣдительностью. Поэтому культурное государство съ легкимъ сердцемъ могло рѣшиться на обезпеченіе свободы устнаго слова.

Сложнѣе дѣло со свободою печати. Цензура появилась уже въ 1471 году, т. е. лѣтъ черезъ тридцать послѣ изобрѣтенія книгопечатанія. Она возникла въ римской куріи при папѣĀkстѣ IV. Мракобѣсіе не теряло времени, и орудіе для гашенія мысли не опоздало. Нѣкоторое время, впрочемъ, даже папскіе

куріалы не знали, какъ приняться за новое ремесло, пока Александръ VI въ самомъ концѣ XV вѣка не догадался издать первый index librorum prohibitorum и не ввелъ въ употребленіе предварительной цензуры. Свѣтское государство немедленно воспользовалось изобрѣтеніемъ папства, и новое средство начало яростную борьбу съ мыслью. Даже Англія не отставала въ общемъ усердіи, но за то Англія же первая вступила и на путь борьбы съ цензурою. „Ареопагитика" Мильтона открыла серію памфлетовъ противъ цензуры; она сравнивала ее съ инквизиціей. Въ 1695 году былъ измѣненъ крайне суровый законъ о печати 1673 года, и съ тѣхъ поръ преступленія по дѣламъ печати карались только уголовнымъ порядкомъ. Изъ Англіи идея свободы печати перешла въ Америку, оттуда ее приняли французы, обезсиленные цензурной вакханаліей стараго порядка. Въ XIX вѣкѣ мало-по-малу свобода печати водворилась повсюду. На практикѣ и теперь еще дѣйствуютъ кое-гдѣ нѣкоторыя ограниченія, но они рѣшительно не достигаютъ цѣли. Въ Англіи, Франціи и Пруссіи, напримѣръ, жива еще театральная цензура, оставленная въ интересахъ общественной морали. Но ее обходить очень легко. Въ Англіи, если цензура запрещаетъ пьесу, немедленно нанимается помѣщеніе, учреждается общество для ея постановки и членскій билетъ сходитъ за входной. Полиція, конечно, не вправѣ вмѣшаться. Въ Австріи администрація имѣетъ право „конфисковать", т. е. запретить статью, которая считается неудобной, но авторъ или издатель обращаются къ какому нибудь депутату парламента, чтобы тотъ сдѣлалъ запросъ и прочелъ при этомъ инкриминируемое сочиненіе. А вещь, оглашенная въ парламентѣ, становится уже неприкосновенной для администраціи. Въ Австріи же

сохранено еще и требованіе залога отъ періодическихъ изданій нѣкоторыхъ категорій.

Въ большинствѣ государствъ надзоръ государства за печатью — почти исключительно касающійся періодическихъ изданій—ограничивается мѣрами, предупреждающими возможность уклоненія отъ уголовной отвѣтственности (требованіе указанія типографіи, издателя и проч.). Въ Англіи нѣтъ никакихъ политическихъ постановленій о свободѣ печати, но она тамъ пользуется такой свободой, какъ нигдѣ на европейскомъ континентѣ. Что касается до Соединенныхъ Штатовъ, то въ первомъ дополненіи къ конституціи союза заключается постановленіе, запрещающее конгрессу издавать какіе либо законы, ограничивающіе свободу печати.

Свобода ассоціацій, съ которой приходится считаться государству, есть свобода общественно-политическихъ ассоціацій, т. е. союзовъ, преслѣдующихъ какую нибудь общественную или политическую цѣль. Другія ассоціаціи (экономическаго, благотворительнаго, просвѣтительнаго и проч. характера) подлежатъ дѣйствію гражданскаго, торговаго и административнаго права. Въ полицейскомъ государствѣ общественно политическіе союзы почти невозможны, ибо они силою вещей должны принять характеръ тайнаго общества, если только они фактически не превращаются въ политическія ассоціаціи изъ обществъ другого характера. Въ конституціонномъ государствѣ этого, говоря вообще, нѣтъ, но и тамъ государственная власть прилагаетъ много усилій, чтобы помѣшать дѣятельности какого нибудь союза принять опасный для государства характеръ. Главная опасность при этомъ усматривается въ томъ, что ассоціаціи могутъ узурпировать функціи государства, стать въ противорѣчіе съ направленіемъ

государственной политики, сдѣлаться своего рода государствомъ въ государствѣ. Этимъ опасеніемъ и обусловливаются ограниченія права ассоціацій. По англійскому праву ассоціаціи возникаютъ явочнымъ порядкомъ безъ всякихъ дальнѣйшихъ формальностей, но при этомъ запрещаются тайныя общества, кромѣ масонскихъ, общества, въ которыхъ члены и начальствующія лица другъ другу неизвѣстны, общества, въ которыхъ члены обязаны приносить присягу, общества, имѣющія развѣтвленія. Во Франціи, какъ уже указывалось, революція не признала свободы ассоціацій, и она была установлена только послѣ революціи 1848 года, да и то съ ограниченіями. Ограниченія сохраняются также и въ прусскомъ и австрійскомъ правѣ.

Отъ свободы союзовъ (Vereinsrecht, droit d'associations) отличается свобода собраній или сходокъ (Versammlungrecht, droit de réunions). Главное различіе между ними сводится къ тому, что союзъ имѣетъ постоянный характеръ (постоянная цѣль, постоянный составъ членовъ, постоянное бюро), а собраніе—случайный (цѣль ad hoc, составъ преходящій, отсутствіе бюро). Въ виду непостоянства настроенія толпы, въ виду неуловимости цѣли и возможныхъ осложненій на сходкѣ (она можетъ кончиться бунтомъ, призывомъ къ возстанію и проч.), законодательство особенно осторожно относится къ установленію этого рода свободы Въ Англіи право собраній шире, чѣмъ на континентѣ, хотя оно никакимъ особымъ постановленіемъ не гарантировано, а основывается на отсутствіи законовъ, запрещающихъ англійскимъ гражданамъ общеніе другъ съ другомъ. Если собраніе мирное,—никто ему не мѣшаетъ, если оно принимаетъ мятежный характеръ, его, послѣ предупрежденія, немедленно разгоняютъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ господствуетъ полная свобода собраній, такъ же, какъ и ассоціацій, и первое дополненіе къ конституціи запрещаетъ издавать постановленія, ее ограничивающія. Единственное условіе — мирный характеръ. Изъ европейскихъ континентальныхъ государствъ большинство разрѣшаетъ только собранія людей, собирающихся безъ оружія и въ закрытомъ помѣщеніи. Такова бельгійская конституція, прусская, итальянская, датская, грѣческая. Большинство южно-американскихъ не устанавливаютъ второго ограниченія, т. е. разрѣшаютъ и митинги подъ открытымъ небомъ. Во Франціи хотя и не требуется разрѣшенія, но о предполагающемся собраніи необходимо дать знать префекту за 24 часа; это извѣщеніе должно быть подписано двумя полноправными мѣстными жителями [1]).

Такова сумма важнѣйшихъ правъ личности и общественныхъ свободъ. Мы видѣли, что одни изъ нихъ государства признаютъ безусловно, другія съ ограниченіями. Бываютъ моменты, когда подъ давленіемъ высшей необходимости пріостанавливается и вся совокупность конституціонныхъ гарантій. Это такъ называемыя пріостановки Habeas Corpus Act'а въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ и осадное положеніе на европейскомъ континентѣ. Это—явленія незначительныя, и при нормальныхъ условіяхъ политической жизни они не могутъ быть приняты въ расчетъ. Но общество въ своихъ передовыхъ группахъ и до сихъ поръ ведетъ борьбу за свою гражданскую свободу и добивается, чтобы государство признало ее въ такомъ

---

[1]) Свобода стачекъ признается тамъ, гдѣ признана свобода собраній и свобода союзовъ, но по существу это не есть субъективное публичное право.

объемѣ, который, не противорѣча его постояннымъ задачамъ, не ограничивалъ бы безъ нужды сферу дѣятельности подданныхъ. Конечный исходъ этой борьбы не можетъ подлежать никакому сомнѣнію.

А. Джживелеговъ.



Глава государства.

I.

По дѣйствующимъ конституціямъ монархъ считается главою всѣхъ властей въ государствѣ. Принципъ этотъ прямо выраженъ въ конституціяхъ, явившихся послѣ свержения Наполеона I. Такъ, по баварской конституціи: „король есть глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ въ установленныхъ имъ условіяхъ, изложенныхъ въ настоящей конституціи“. Въ томъ же смыслѣ высказываются конституціи баденская, виртемберская, гессенская. Въ Пруссіи подобнаго постановленія не содержится. Въ главѣ III прусской конституціи перечисляются лишь отдѣльныя важнѣйшія права короля; но перечисленіе это не имѣетъ исчерпывающаго характера. Юридическое положеніе короля и полнота принадлежащей ему власти опредѣляется историческимъ развитіемъ прусскаго государства и прусской королевской власти, а также постановленіями государственнаго права, дѣйствовавшаго во время изданія прусской конституціи. До изданія октроированной конституціи 1848 года Пруссія была абсолютной монархіей и положеніе монарха опредѣлялось

общимъ земскимъ уложеніемъ, согласно которому „всѣ права и обязанности государства въ отношеніи его гражданъ соединяются въ лицѣ его главы“. Лишь въ *осуществленіи* принадлежащей ему во всей полнотѣ государственной власти прусскій король ограниченъ октроированной имъ конституціей. Насколько далеко идутъ ограниченія, это опредѣляется прежде всего, конечно, текстомъ самой конституціи. Но такъ какъ постановленія ея не во всѣхъ отношеніяхъ полны и не всегда достаточно ясны, то при истолкованіи ихъ исходятъ отъ того, что конституціей власть короля не создана, а только ограничена. Государственная власть принадлежитъ, такимъ образомъ, въ Пруссіи одному только королю и принадлежитъ ему въ силу *собственнаго его права*, ограниченъ же онъ лишь въ осуществленіи этого права и притомъ постолько, поскольку ограниченія эти изложены въ конституціи и позднѣйшихъ законахъ [1]).

Это представленіе о собственномъ правѣ на государственную власть заимствовано изъ давно отжившаго круга идей теократическаго или патримоніальнаго ученія о государствѣ, согласно которому монархъ стоитъ „надъ“ государствомъ, принадлежащимъ ему на правѣ собственности. Взглядъ этотъ не соотвѣтствуетъ реальному положенію вещей. Монархъ не мыслимъ внѣ государства; онъ является однимъ изъ его элементовъ, высшимъ его органомъ. Право, источникъ котораго коренился бы въ самомъ управомоченномъ, вообще

---

[1]) Изъ этого не слѣдуетъ однако, что „король въ Пруссіи стоитъ выше конституціи“. См. „Прусск. конст.“ съ объясн., извлечен. преимущественно ихъ комментарія д-ра Арндта, перев. бар. А. Мейендорфа, 1905, стр. 28. Конституція обязательна и для прусскаго короля. Одностороннимъ актомъ своей воли онъ измѣнить ее не можетъ.

неизвѣстно современному государству. Самое право на престолъ не есть собственное право, а право, основанное на законѣ о престолонаслѣдіи. Принципъ этотъ дѣйствуетъ не только въ государствѣ конституціонномъ, но и абсолютномъ; по ст. 31 основныхъ нашихъ законовъ „наслѣдникъ вступаетъ на престолъ силою закона, который присваиваетъ ему это право. Столь же неправильно представленіе о томъ, что монарху принадлежитъ вся государственная власть. Власть государства принадлежитъ самому государству. Законы являются волеизъявленіями государства, монархъ же дѣйствуетъ только его именемъ. Только тѣмъ, что законы суть волевые акты государства, объясняется то, что они сохраняютъ свою силу, несмотря на смѣну монарховъ. Если бы мы представили себѣ на минуту, что даже въ абсолютномъ государствѣ вся государственная власть принадлежитъ не государству, а монарху, то мы необходимо должны были бы признать, что со смертью его всѣ судебныя и административныя учрежденія теряютъ свои полномочія и самые законы и международные договоры не могутъ считаться обязательными для преемника престола, если это въ нихъ прямо не оговорено. Парализовать этотъ выводъ можно было бы лишь путемъ недопустимой фикціи, что при вступленіи на престолъ новый монархъ молчаливо одобряетъ всю систему дѣйствующаго законодательства впредь до измѣненія ея имъ и всѣ заключенные съ иностранными державами договоры.

Но если даже понимать принадлежность всей государственной власти монарху въ смыслѣ соединенія въ его рукахъ всѣхъ функцій государственной власти, то и такое представленіе не соотвѣтствуетъ строю современнаго конституціоннаго государства, ибо огромная и важная часть этихъ функцій изъята изъ его воли.

Это прежде всего нужно сказать о дѣятельности судебной. Монархъ не имѣетъ больше права судить, которое ему нѣкогда принадлежало. Положеніе, что монархъ есть глава судебной власти, является лишь выраженіемъ того историческаго факта, что онъ нѣкогда лично творилъ судъ. Пережитокъ этого сохранился еще въ Швеціи, гдѣ король имѣетъ право участвовать въ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ высшимъ судомъ, въ томъ лишь, впрочемъ, случаѣ, если онъ лично присутствуетъ въ этомъ судѣ. Онъ имѣетъ при этомъ два голоса и можетъ остаться въ меньшинствѣ. Шведскій король никогда не пользуется однако теперь этимъ правомъ личнаго участія въ высшемъ судѣ, подписывая лишь его рѣшенія. Но и судья не можетъ въ настоящее время считаться въ своей дѣятельности уполномоченнымъ монарха. Самое назначеніе на должность судьи является въ томъ лишь смыслѣ свободнымъ актомъ монарха, что ему принадлежитъ выборъ изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ законнымъ условіямъ поступленія на судейскую должность; дальнѣйшая же дѣятельность судьи и существованіе самой судебной организаціи не зависятъ болѣе отъ воли монарха. Но, даже замѣщая должность, монархъ осуществляетъ не право, а обязанность. Должностныя лица суть необходимые его помощники, которыми онъ обязанъ пользоваться не только de facto, но и de jure. Участіе городскихъ и сельскихъ общинъ и другихъ самоуправляющихся союзовъ въ осуществленіи публичной власти совершенно не зависитъ отъ монарха; здѣсь нельзя даже говорить о какомъ либо съ его стороны уполномочіи. Поэтому формула, приписывающая монарху всю полноту государственной власти, не даетъ истиннаго представленія о реальномъ его положеніи. Она выражаетъ лишь тотъ историческій

фактъ, что право осуществленія власти было въ старыхъ монархіяхъ правомъ монарха.

Отъ вышеуказаннаго типа государствъ съ такъ-называемымъ монархическимъ принципомъ необходимо отличать государства, гдѣ монархъ царствуетъ не только „Божіею милостью", но и „волею народа" и гдѣ въ основаніи государственнаго устройства лежитъ принципъ народнаго суверенитета [1]). Историческое происхожденіе конституцій, дѣйствующихъ въ этихъ государствахъ, не создаетъ презумпціи въ пользу полноты монархической власти, права которой постольку лишь подлежали бы ограниченіямъ, поскольку ограниченія эти прямо выражены въ конституціи. Напротивъ того, конституція государства является здѣсь такимъ же источникомъ компетенціи монарха, какъ она является источникомъ правомочій, предоставленныхъ другимъ органамъ государства. Такъ, по бельгійской конституціи: „королю не принадлежитъ иной власти, кромѣ той, которая признана за нимъ конституціей и изданными въ силу этой конституціи законами". Въ Бельгіи принято было начало, провозглашенное еще декларацiей правъ, что основаніе суверенитета по существу своему коренится въ народѣ; никакая корпорація и никакой индивидъ не могутъ осуществлять иной власти, кромѣ той, которая прямо исходитъ отъ народа. Бельгійская конституція постановляетъ поэтому, что всѣ власти исходятъ отъ народа. Такое постановленіе объясняется исторіей происхожденія современной Бельгіи. Всѣ полномочія считаются основанными на актѣ учредительной власти, какъ непосредственнаго органа народа, ставшаго въ

---

[1]) Въ Италіи законы издаются: „...per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d'Italia". Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, 1892, стр. 96, вып. I.

силу историческихъ событій властителемъ своихъ судебъ. Это относится и къ королевской власти. Власть принадлежитъ здѣсь королю не въ силу собственнаго права, а въ силу делегаціи. Основатель бельгійской династіи принцъ Леопольдъ-Саксенъ-Кобургскій призванъ былъ на престолъ 4 іюня и вступилъ на него 2 іюля 1831 г. послѣ того, какъ принесъ присягу конституціи. Согласно послѣдней порядокъ этотъ соблюдается и въ настоящее время и служитъ выраженіемъ производнаго характера королевскихъ полномочій. Но выработкой и изданіемъ конституціи учредительная власть исчерпала свою задачу окончательно и безповоротно. Дальнѣйшія измѣненія въ организаціи государства зависятъ теперь не отъ созыва новаго учредительнаго собранія, а отъ согласія тѣхъ факторовъ, которые по смыслу конституціи являются существенными въ этой организаціи. Король не можетъ быть поэтому лишенъ престола и содержаніе королевскихъ полномочій не можетъ быть и въ Бельгіи измѣнено иначе, какъ въ формахъ, предписанныхъ для измѣненія конституціи, т. е. лишь съ согласія короля. Поэтому право бельгійскаго короля на власть столь же прочно и неотъемлемо, какъ и власть монарха, царствующаго въ силу собственнаго права. Король и здѣсь считается главою государства. Ни одинъ актъ государственной власти не можетъ быть выполненъ безъ его участія или контроля. Бельгійская конституція общимъ образомъ не опредѣляетъ существа королевской власти; она опредѣляетъ лишь отдѣльныя ея полномочія. Но совокупность этихъ полномочій вполнѣ соотвѣтствуетъ тому понятію королевской власти, которое существуетъ въ другихъ монархическихъ государствахъ. Бельгійскій король, какъ и прочіе монархи, участвуетъ въ законодательной власти, осуществленіе

которой безъ него немыслимо. Если же онъ въ свою очередь не можетъ издавать законовъ безъ участія народнагó представительства, то онъ за то единолично представляетъ и персонифицируетъ государство въ области управленія. Власть правительства или власть короля конституція не совсѣмъ точно называетъ исполнительной. Послѣдняя заключаетъ въ себѣ не только право изданія необходимыхъ для исполненія законовъ распоряженій, но и контроль надъ управленіемъ государства и общинъ, полицейскую власть, назначеніе и увольненіе министровъ, замѣщеніе другихъ должностей, пожалованіе дворянскихъ титуловъ, гражданскихъ и военныхъ орденовъ; высшее командованіе сухопутными и морскими военными силами; объявленіе войны; заключеніе договоровъ мирныхъ, дружественныхъ и торговыхъ; право помилованія, право чеканки монетъ.

II.

Въ силу стереотипнаго постановленія современныхъ конституцій особа монарха является священной и неприкосновенной. Первое качество не имѣетъ юридическаго значенія, второе же имѣетъ значеніе двоякое. Первое заключается въ томъ, что особа монарха защищена отъ посягательствъ на нее особыми постановленіями уголовныхъ законовъ и квалифицированными карами. Второе значеніе заключается въ томъ, что никакою властью въ государствѣ монархъ не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности. Въ послѣднемъ смыслѣ неприкосновенность имѣетъ тождественное значеніе съ безотвѣтственностью. Но конституціи исключаютъ лишь правовую отвѣтственность монарха; морально же и онъ отвѣчаетъ за конституціонность и законность своихъ

дѣйствій и даже за ихъ цѣлесообразность. „Передъ Богомъ и исторіей не существуетъ безотвѣтственности“ (Блунчли). Что монархъ обязанъ сообразоваться съ законами, это принципъ дѣйствующаго государственнаго права. Большинство конституцій прямо признаетъ его, требуя отъ монарха принесенія передъ вступленіемъ его на престолъ присяги конституціи и законамъ. Безотвѣтственность монарха хотя и удержана конституціоннымъ государствомъ отъ временъ абсолютизма, но не по мистическимъ соображеніямъ, а по соображеніямъ политической цѣлесообразности—прочность государственнаго управленія была бы поколеблена, если бы надъ главою его производилось слѣдствіе и если бы онъ былъ судимъ. Безотвѣтственность монарха распространяется какъ на акты его управленія, такъ и на дѣйствія его какъ частнаго человѣка. Здѣсь имѣются, впрочемъ, въ виду лишь дѣйствія, уголовно наказуемыя, но не частно гражданскія. Монархъ не подлежитъ за свои дѣйствія наказанію, но въ сферѣ имущественныхъ отношеній онъ подлежитъ компетенціи судовъ государства. Это начало признавалось во многихъ государствахъ и при дѣйствіи абсолютнаго режима, однако не во всѣхъ. Но иски предъявляются обыкновенно не къ самому монарху, а къ учрежденію или лицу, управляющему его имуществами.

Чтобы воспрепятствовать однако монарху подъ защитой своей безотвѣтственности нарушать законы, всѣ конституціи постановляютъ, что рѣшенія его въ государственныхъ дѣлахъ тогда лишь пріобрѣтаютъ юридическую силу, когда онѣ контрасигнированы министромъ, принимающимъ на себя отвѣтственность передъ парламентомъ за правительственные акты монарха. Контрасигнатура это вторая подпись на актѣ,

исходящемъ отъ короля и содержащемъ въ себѣ правительственное распоряженіе. Отсутствіе контрасигнатуры дѣлаетъ такой актъ недѣствительнымъ. Во многихъ германскихъ государствахъ контрасигнатура министровъ существовала и при абсолютномъ режимѣ; но тогда она имѣла исключительною своею цѣлью удостовѣрить аутентичность подписи монарха. Въ конституціонныхъ же государствахъ она имѣетъ своею задачей опредѣлить лицо, отвѣтственное за соотвѣтствующее дѣйствіе по управленію. Въ абсолютной монархіи всякая отвѣтственность министра за отправленіе имъ должности отпадаетъ, разъ только распоряженія его покрыты подписью монарха; напротивъ того, конституціонализмъ прямо воспрещаетъ министру ссылаться въ какомъ бы то ни было случаѣ на приказанія монарха. Это вытекаетъ изъ существа отвѣтственности министровъ, которая прежде всего должна служить коррективомъ безотвѣтственности монарха. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ это послѣдствіе прямо выражено. Отвѣтственность министра не должна обращаться въ иллюзію, благодаря тому, что онъ прикроется безотвѣтственнымъ монархомъ, Но если хотятъ возложить на министра такую отвѣтственность, то необходимо, чтобы онъ занималъ въ отношеніи монарха болѣе самостоятельное положеніе, нежели другія должностныя лица, которыя получаютъ отъ своего начальства приказы и обязаны приводить ихъ въ исполненіе. Министръ поэтому вправѣ, а иногда и обязанъ отказать въ своей контрасигнатурѣ. Такъ, напр., Art. 7 баварскаго закона объ отвѣтственности министровъ отъ 4 іюня 1848 г. постановляетъ, что если глава министерства считаетъ предлагаемое ему должностное дѣйствіе противозаконнымъ или вреднымъ для блага страны, то онъ обязанъ отклонить

его, т. е. отказать въ своей контрасигнатурѣ. Онъ вправѣ изложить основанія своего отказа въ совѣтѣ министровъ, протоколъ котораго представляется королю. Кромѣ того, въ то время какъ другое должностное лицо лишь по опредѣленнымъ основаніямъ и въ опредѣленный срокъ можетъ оставить должность съ согласія начальствующаго учрежденія, конституціонный министръ имѣетъ право во всякое время отказаться отъ своей должности, если онъ не желаетъ нести связанной съ нею отвѣтственности. Съ другой стороны, монарху предоставлено право увольнять своихъ министровъ во всякое время по своему свободному усмотрѣнію, ибо если бы монархъ не имѣлъ этого, права, то онъ вполнѣ зависѣлъ бы отъ своихъ министровъ, такъ какъ безъ ихъ контрасигнатуры онъ не можетъ предпринять никакихъ правительственныхъ дѣйствій.

Если въ конституціи нѣтъ особыхъ постановленій, то достаточно контрасигнатуры одного министра. Контрасигнатура министра служитъ доказательствомъ его участія въ данномъ актѣ; но она не свидѣтельствуетъ о томъ, чтобы другіе министры въ немъ не участвовали и не освобождаетъ ихъ отъ отвѣтственности. Въ контрасигнатурѣ нѣтъ надобности при пожалованіи орденовъ и знаковъ отличій, при выраженіи личныхъ мнѣній монарха, при осуществленіи высшаго командованія надъ войскомъ, за исключеніемъ дѣлъ военнаго управленія, гдѣ она также необходима, какъ при назначеніи министровъ и осуществленіи права помилованія.

III.

Порядокъ наслѣдованія престола опредѣляется обыкновенно конституціями. Въ государствахъ Гер-

маніи прежнія постановленія о наслѣдованіи престола содержатся въ семейныхъ статутахъ княжескихъ домовъ. Въ новѣйшее время къ нимъ присоединились постановленія конституцій, такъ что постановленія семейныхъ статутовъ имѣютъ лишь значеніе въ предѣлахъ установленныхъ конституціей границъ и измѣненіе порядка престолонаслѣдія возможно лишь въ формахъ, предписанныхъ для изданія конституціонныхъ законовъ. Тамъ, гдѣ порядокъ наслѣдованія престола основанъ на постановленіяхъ статутовъ королевскаго дома, порядокъ этотъ можетъ быть измѣненъ путемъ измѣненія статута. Но и измѣненіе статутовъ въ конституціонномъ государствѣ нуждается въ участіи законодательныхъ органовъ. При введеніи конституціоннаго порядка регулированію автономными нормами предоставлены были лишь внутреннія отношенія княжескихъ домовъ. Постановленія же, касающіяся государства, не могутъ быть изданы безъ участія народнаго представительства. По прежнимъ взглядамъ измѣненіе началъ престолонаслѣдія возможно было только съ согласія всѣхъ агнатовъ, насколько этимъ затрагивались пріобрѣтенныя ими права. Но для современнаго государства начало это не имѣетъ значенія: въ формахъ, установленныхъ для измѣненія конституціи, порядокъ наслѣдованія престола можетъ быть измѣненъ и безъ участія агнатовъ, т. е. членовъ королевскаго дома, которые при сохраненіи дѣйствующаго порядка могли бы расчитывать на то, что при извѣстныхъ обстоятельствахъ они или потомки ихъ займутъ престолъ.

Во всѣхъ государствахъ признается теперь начало недѣлимости престола. Конституціи выражаютъ этотъ принципъ либо прямо, либо косвенно, установляя принципъ наслѣдованія престола въ порядкѣ примоге-

нитуры, т. е. первородства. Способность наслѣдованія престола обусловливается происхожденіемъ отъ законнаго брака, такъ что ни узаконеніе [1]), ни усыновленіе не даютъ права на занятіе престола. Форма заключенія браковъ опредѣляется для членовъ королевскаго дома общими правилами гражданскаго права, такъ что юридически дѣйствительными они являются лишь съ момента заключенія ихъ передъ назначеннымъ монархомъ чиновникомъ, завѣдывающимъ дѣлами о состояніяхъ членовъ королевскаго дома. Матеріальныя условія заключенія браковъ также опредѣляются общими началами гражданскаго права, такъ что и здѣсь для заключенія брака требуется согласіе родителей. Но, кромѣ того, для заключенія браковъ членами королевской фамиліи требуется хотя и не повсюду согласіе царствующаго монарха; отсутствіе такого согласія лишаетъ происшедшее отъ такого брака потомство права на престолъ, а по нѣкоторымъ семейнымъ статутамъ влечетъ за собою и недѣйствительность брака. Послѣдующее согласіе монарха не можетъ исправить этихъ послѣдствій, такъ какъ отсутствіе согласія монарха на бракъ есть нарушеніе объективнаго права, которое не можетъ быть прощено единоличной волей монарха. Но въ Англіи принцъ или принцесса, настаивающіе на заключеніи брака, въ согласіи на который королемъ отказано, должны въ случаѣ достиженія ими двадцатипятилѣтняго возраста заявить о своемъ желаніи тайному совѣту и могутъ по прошествіи двѣнадцати мѣсяцевъ вступить въ бракъ противъ воли короля, если въ теченіе этого времени не послѣдуетъ возраженій со стороны парламента. Давая согласіе на бракъ или

[1]) Иначе, повидимому, въ Италіи, см. Brusa, стр. 98.

отказывая въ немъ, король обязанъ совѣтоваться со своими министрами [1]).

Для права занять престолъ необходимо происходить кромѣ того отъ равнороднаго брака, т. е. отъ брака съ лицомъ, происходящимъ изъ нынѣ царствующаго или нѣкогда царствовавшаго дома. Требованіе равнородности признано въ Германіи многими конституціями, но считается дѣйствующимъ правомъ и тамъ, гдѣ оно конституціями не установлено, хотя имѣетъ лишь субсидіарное значеніе въ томъ смыслѣ, что сохраняетъ силу, если въ семейномъ статутѣ или обычаями даннаго дома не принято другое начало. Неравнородность брака лишаетъ происшедшее отъ него потомство способности наслѣдовать престолъ. Въ прежнее время считали, что способность эта можетъ быть вновь сообщена съ согласія агнатовъ, права которыхъ будто бы только и нарушались вступленіемъ на престолъ потомковъ отъ неравнороднаго брака. Въ настоящее время это возможно лишь съ согласія народнаго представительства, либо изъявленнаго въ порядкѣ, установленномъ для измѣненія конституціи, либо даннаго на измѣненіе статута; въ послѣднемъ случаѣ и если статутъ этого требуетъ, допустимо и участіе агнатовъ. Договоры о наслѣдованіи престола, заключавшіеся прежде на случай смерти всѣхъ членовъ царствующаго дома, нашли себѣ также прямое признаніе въ современныхъ конституціяхъ. Но сила ихъ признается и тамъ, гдѣ въ конституціи прямо о нихъ не упомянуто. Новые договоры о наслѣдованіи могутъ быть заключаемы лишь съ согласія народнаго представительства, выраженнаго въ формахъ, необходимыхъ для измѣненія кон-

---

[1]) Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, 1905 г., стр. 658.

ституціонныхъ законовъ. Такъ же точно и при полномъ отсутствіи лицъ, могущихъ занять престолъ, порядокъ престолонаслѣдія долженъ быть опредѣленъ не иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ.

Наслѣдованіе престола открывается съ момента смерти царствующаго монарха или добровольнаго его отреченія. Отреченіе недопустимо въ пользу лица, непосредственно не призваннаго къ наслѣдованію престола; оно недопустимо также на время, подъ какимъ либо условіемъ или съ сохраненіемъ за собою права взять отреченіе обратно. Отреченіе не нуждается въ контрасигнатурѣ отвѣтственнаго министра и имѣетъ своимъ послѣдствіемъ вступленіе на престолъ ближайше управомоченнаго. Потомство отрекшагося отъ престола, рожденное послѣ отказа отъ него, сохраняетъ право на наслѣдованіе престола, но послѣ линіи того, кто призванъ былъ на престолъ вслѣдъ за отрекшимся. Отреченіе отъ престола возможно и до открытія наслѣдованія его, но отказъ можетъ быть взятъ тогда обратно. Послѣдствія его распространяются только на лицо отказавшагося. Способнымъ занять престолъ должно считаться даже такое его потомство, которое родится послѣ акта отреченія.

Переходъ престола совершается eo ipso. Формальности, совершаемыя при вступленіи на престолъ, не имѣютъ юридическаго значенія. Обязанность вступающаго на престолъ монарха дать клятвенное обѣщаніе или слово монарха соблюдать конституцію (въ Пруссіи обѣщаніе дается въ присутствіи ландтага, въ Баваріи въ торжественномъ засѣданіи министерства съ участіемъ депутаціи или президентовъ палатъ и т. д.) не есть необходимое условіе вступленія въ управленіе, если конституція, какъ, напр., бельгійская, прямо

этого не постановляетъ. Въ Бельгіи король вступаетъ на престолъ лишь послѣ того, какъ онъ принесъ присягу конституціи. Со смерти же короля и до принесенія присяги его преемникомъ полномочія короля осуществляются отъ имени народа совѣтомъ министровъ подъ его отвѣтственностью передъ палатами.

IV.

Монархъ становится совершеннолѣтнимъ въ однихъ государствахъ въ восемнадцать лѣтъ, въ другихъ въ двадцать одинъ годъ. Такъ какъ возрастъ совершеннолѣтія монарха опредѣляется обыкновенно конституціями, то объявленіе монарха совершеннолѣтнимъ въ болѣе ранній срокъ возможно лишь путемъ изданія конституціоннаго закона. Досрочное объявленіе совершеннолѣтнимъ наслѣдника престола дѣлаетъ его дѣеспособнымъ лишь въ сферѣ частно-гражданскихъ отношеній, но не сообщаетъ ему права вступить въ управленіе государствомъ, если бы онъ вступилъ на престолъ до достиженія опредѣляемаго конституціей совершеннолѣтія монарха. Нѣкоторыя конституціи устанавливаютъ, впрочемъ, и это послѣдствіе.

Если монархъ не въ состояніи управлять государствомъ, потому ли, что онъ не достигъ совершеннолѣтія или потому, что не владѣетъ своими тѣлесными или духовными силами, или находится въ продолжительномъ отсутствіи или въ плѣну, или если въ моментъ смерти монарха вдова его или вдова ближайшаго агната осталась беременной и отъ разрѣшенія ея зависитъ опредѣленіе лица наслѣдника, остающагося пока неизвѣстнымъ, то во всѣхъ этихъ случаяхъ возникаетъ необходимость въ учрежденіи регентства.

Во многихъ случаяхъ, какъ, напр., при несовер-

шеннолѣтіи монарха необходимость регентства стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія и не нуждается въ особомъ констатированіи, хотя въ Пруссіи, напр., о необходимости регентства во всѣхъ случаяхъ долженъ постановить парламентъ. Но въ случаѣ сомнѣнія разрѣшеніе принадлежитъ парламенту, или парламенту и ближайшему агнату или высшему государственному учрежденію. Въ Англіи, въ случаѣ душевной болѣзни короля, препятствующей издать законъ о регентствѣ по соглашенію съ нимъ, парламентъ, выслушавъ лейбъ-врачей и убѣдившись въ неспособности короля къ управленію, постановляетъ, что король неспособенъ къ управленію, что палаты имѣютъ право осуществлять власть неспособнаго къ управленію монарха и что парламенту принадлежитъ право опредѣлить порядокъ изъявленія согласія „именемъ неспособнаго къ управленію короля“ на изданіе билля о регентствѣ. На основаніи этихъ резолюцій парламентъ даетъ порученіе открыть парламентъ „именемъ короля“, а затѣмъ по соглашенію съ предполагаемымъ регентомъ вносится билль о регентствѣ. Согласіе короля получается путемъ фикціи, именно нѣсколькимъ коммиссарамъ дается „именемъ короля“ порученіе изъявить за него согласіе на изданіе билля о регентствѣ. Такимъ образомъ до вступленія регента въ управленіе регентство осуществляется самимъ парламентомъ.

По принципамъ доконституціоннаго права регентомъ являлся совершеннолѣтній, способный къ управленію агнатъ, наиболѣе близкій къ престолу, т. е. имѣющій право на наслѣдованіе его послѣ смерти неспособнаго къ управленію монарха. Это начало удержано многими изъ современныхъ конституцій. Въ Англіи къ регентству также призывается обыкно-

венно ближайшій къ наслѣдованію престола агнатъ, но въ отличіе отъ континентальнаго порядка принцъ Уэльскій вступаетъ въ управленіе не ipso jure, а въ силу особаго постановленія обѣихъ палатъ, которыя опредѣляютъ лицо регента, ибо „принцъ Уэльскій не имѣетъ больше правъ на осуществленіе государственной власти, нежели всякое другое лицо въ государствѣ“. Другія конституціи отдаютъ предпочтеніе передъ ближайшимъ агнатомъ матери или бабушкѣ неспособнаго къ управленію монарха, если онѣ не вступятъ въ новый бракъ, или женѣ его, либо допускаютъ регентство агната условно, если предшествующій монархъ не сдѣлалъ иного распоряженія по соглашенію съ палатами, или единолично. Въ Пруссіи, когда нѣтъ совершеннолѣтняго агната и при жизни предшествующаго монарха не было на этотъ случай издано закона, регентъ избирается палатами въ соединенномъ засѣданіи. Въ Бельгіи регентъ вообще избирается палатами, которыя рѣшаютъ вопросъ и о необходимости учрежденія регентства.

Регентъ осуществляетъ право монарха именемъ послѣдняго. Ему принадлежатъ всѣ права по управленію государствомъ, принадлежащія монарху. Но нѣкоторыя конституціи воспрещаютъ регенту вводить новыя учрежденія, измѣнять конституцію вообще либо только въ смыслѣ суженія правъ монарха или возложенія на него новыхъ обязанностей, либо ограничиваютъ дѣйствіе изданныхъ при немъ конституціонныхъ законовъ временемъ самаго регентства. Но принципіально регентъ вправѣ съ соблюденіемъ установленныхъ формъ измѣнять конституцію страны. Въ нѣкоторыхъ государствахъ регентъ обязанъ испросить при этомъ мнѣніе агнатовъ или мнѣніе совѣта при регентѣ.

Регентъ не пользуется титуломъ монарха. Личность его хотя и ограждается квалифицированными уголовными законами, но не на равныхъ съ монархомъ основаніяхъ. Но за дѣйствія свои по управленію онъ такъ же безотвѣтственъ, какъ и монархъ: дѣйствія эти нуждаются въ контрасигнатурѣ министровъ, которые несутъ отвѣтственность. За дѣйствія свои, какъ частнаго лица, регентъ подлежитъ отвѣтственности не только гражданской, но и уголовной, хотя обвиненіе противъ него не можетъ быть возбуждено во время регентства. Впрочемъ, въ Англіи регентъ не отвѣчаетъ и за дѣйствія свои, какъ частнаго человѣка, и не можетъ быть привлеченъ за нихъ къ отвѣтственности даже по окончаніи регентства [1]).

Съ исчезновеніемъ причины, вызвавшей учрежденіе регентства, регентство прекращается. Если отпаденіе повода къ учрежденію регентства не основано на очевидномъ фактѣ, какъ въ случаѣ наступленія совершеннолѣтія монарха, то упраздненіе его возможно лишь въ томъ порядкѣ, какъ и учрежденіе его, т. е. съ согласія парламента. Со смертью же регента, съ отказомъ его отъ должности или съ потерею способности управлять государствомъ прекращается лишь регентство даннаго лица.

По нѣкоторымъ конституціямъ монархъ на время невозможности лично отправлять свои функціи вправѣ назначить себѣ временнаго замѣстителя. Выборъ лица и объемъ полномочій его зависятъ въ такомъ случаѣ отъ монарха. Но тамъ, гдѣ конституціи прямо за монархомъ такого права не признаютъ, назначеніе себѣ замѣстителя не можетъ имѣть мѣста. Функціи монарха, лежащія на немъ въ силу конституціи, мо-

---

[1]) Hatschek, стр. 665.

гутъ быть переданы другому лицу не иначе, какъ въ порядкѣ изданія конституціоннаго закона. Таково положеніе короля въ Бельгіи.

V.

Вслѣдствіе дурного управленія доменами и королевскими доходами англійскіе короли уже въ восемнадцатомъ столѣтіи часто испытывали финансовыя затрудненія. Георгъ III, по вступленіи на престолъ, вошелъ поэтому въ соглашеніе съ парламентомъ, въ силу котораго изъявилъ согласіе управлять источниками королевскихъ доходовъ согласно желаніямъ парламента, но выговорилъ себѣ опредѣленную сумму изъ государственныхъ средствъ на содержаніе двора и поддержаніе блеска короны. При преемникахъ короля Георга III соглашеніе это измѣнено было въ томъ смыслѣ, что всѣ свои наслѣдственные доходы они предоставляли въ полное распоряженіе парламента и получали за это опредѣленную ренту. Но такъ какъ на отпускаемую королю сумму ложились и расходы по содержанію чиновниковъ такъ-называемаго civil government, которые лишь при Вильгельмѣ IV отдѣлены были отъ расходовъ двора, то отсюда и возникло названіе цивильный листъ civil list. Цивильный листъ для Эдуарда VII опредѣленъ въ 470.000 фунтовъ стерлинговъ — на 69.000 болѣе, нежели для королевы Викторіи. Согласно изданному на этотъ предметъ закону, цивильный листъ въ вышеуказанной суммѣ предназначается: на частные расходы короля въ суммѣ 110.000 ф.; на содержаніе и пенсіи служащимъ при дворѣ 125.800 ф.; на расходы двора въ суммѣ 193.000 ф.; на королевскія зданія — 20.000; на благотворительность 13.200 ф. и безъ опредѣленія

назначенія 8.000 ф. Цивильнымъ листомъ не исчерпываются однако доходы короля.

Въ Италіи домены принадлежатъ государству, а не королю; такъ же точно движимыя и недвижимыя имущества, предоставленныя королю въ пользованіе. На время царствованія короля Гумберта въ бюджетъ вносилась ежегодная на содержаніе его сумма въ 14.250.000 лиръ.

Въ болѣе крупныхъ государствахъ Германіи королевскіе домены также стали государственною собственностью и для монарха устанавливается цивильный листъ. Въ Пруссіи ассигнуется на это 15.719.296 марокъ ежегодно, въ число которыхъ входятъ уже апанажи и пенсіи членамъ королевскаго дома [1]). Размѣръ уплачиваемой королю суммы опредѣляется либо закономъ, который можетъ быть измѣненъ и въ предѣлахъ одного и того же царствованія, либо устанавливается по соглашенію съ парламентомъ на время управленія даннаго монарха въ началѣ его царствованія. Но наряду съ этимъ встрѣчаются фамильные фидеикоммиссы, имѣющіе характеръ частной собственности. Въ другихъ государствахъ домены составляютъ собственность царствующаго дома, но подчинены управленію государственными имуществами; доходы отъ нихъ поступаютъ въ государственную казну и монархъ получаетъ лишь ренту отъ государства. Но и тамъ, гдѣ домены находятся въ управленіи монарха и назначенныхъ имъ должностныхъ лицъ, доходы отъ нихъ идутъ не исключительно въ пользу монарха, но и на покрытіе расходовъ по государственному управленію.

Съ установленіемъ принципа первородства воз-

---

[1]) Stengel, das Staatsrecht des Königreichs Preussen, 1894, стр. 39.

никла необходимость позаботиться о содержанiи принцевъ и принцессъ царствующаго дома. Вопросъ этотъ регулировался семейными статутами. Въ старое время имъ назначались опредѣленныя имущества, доходами котораго они могли пользоваться. Въ настоящее время они получаютъ содержанiе въ формѣ апанажей, т. е ежегодной ренты. Величина апанажей опредѣляется семейными статутами, которые предоставляютъ ихъ либо опредѣленнымъ принцамъ лично, прiобрѣтающимъ право на нихъ по достиженiи ими совершеннолѣтiя, либо присваиваютъ опредѣленнымъ линiямъ, такъ что при жизни отца сыновья содержатся на его счетъ и лишь послѣ его смерти дѣлятъ между собою отцовскiе апанажи. Принцессы царствующаго дома до ихъ замужества либо имѣютъ право на часть апанажей соотвѣтствующей линiи, либо лично получаютъ опредѣленныя суммы на содержанiе. При выходѣ замужъ онѣ имѣютъ право на приданое. Вдова монарха, а также вдовы принцевъ получаютъ обыкновенно особую пенсiю. На случай вдовства нынѣшней англiйской королевы ей опредѣлена пенсiя въ 70.000 ф. Жена принца Уэльскаго получаетъ 10.000 ф. ежегодно и на случай вдовства ея, прежде чѣмъ она станетъ королевой, ей назначена пенсiя въ 30.000 ф.

VI.

От правъ монарха на безотвѣтственность, на титулъ и на содержанiе необходимо отличать его компетенцiю, т. е. его функцiи, которыя различаются по различiю функцiй самого государства.

Въ сферѣ законодательства монарху принадлежатъ двоякаго рода полномочія. Одни изъ нихъ относятся къ образованію учрежденій, призванныхъ въ конституціонномъ государствѣ къ участію въ законодательствѣ, другія — къ процессу изданія законовъ.

Въ первомъ отношеніи на монархѣ лежитъ прежде всего созывъ парламента. Парламентъ, собравшійся безъ такого созыва, является собраніемъ незаконнымъ и постановленія его лишены юридической силы. Но не во всѣхъ монархическихъ государствахъ палаты нуждаются въ предварительномъ созывѣ ихъ монархомъ. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ палаты собираются, въ силу закона, въ опредѣленный конституціей срокъ; такъ, въ Бельгіи палаты собираются ежегодно во второй вторникъ ноября, въ Норвегіи въ первый присутственный день февраля. Но и въ созывѣ палатъ, тамъ, гдѣ онъ зависитъ отъ монарха, послѣдній связанъ какъ опредѣленною конституціями періодичностью созыва, такъ и временемъ года, когда палаты должны быть собраны. Такъ, въ Пруссіи и въ Австріи парламентъ долженъ быть созываемъ ежегодно, въ Баваріи и Саксоніи каждые два года и т. д. Въ Пруссіи палаты должны быть созваны, кромѣ того, въ періодъ времени между началомъ ноября и до половины января слѣдующаго года. Созывъ же чрезвычайныхъ сессій зависитъ отъ усмотрѣнія монарха, хотя для нѣкоторыхъ случаевъ конституціи дѣлаютъ и этотъ созывъ обязательнымъ, связывая его съ наступленіемъ извѣстныхъ событій, какъ необходимость учрежденія регентства и избраніе регента. Въ государствахъ, гдѣ по общему правилу палаты собираются не иначе какъ по созыву монарха, собраніе палатъ безъ такого созыва допускается лишь въ рѣдкихъ

случаяхъ, какъ, напр., тогда, когда, будучи распущены, палаты не будутъ созваны въ опредѣленный закономъ срокъ

Сессія парламента открывается монархомъ лично или черезъ уполномоченнаго на это министра такъ называемою тронною рѣчью, въ которой дается общій обзоръ внутренняго и внѣшняго положенія государства и указывается на предстоящія законодательныя работы. На тронную рѣчь палаты отвѣчаютъ обыкновенно адресомъ.

Монарху принадлежитъ право отсрочки засѣданій парламента, т. е. право произвести перерывъ между этими засѣданіями. Въ случаѣ отсрочки вмѣстѣ съ общими собраніями палатъ прекращаютъ свою дѣятельность комиссіи и отдѣленія палатъ. Засѣданія отсрочиваются обыкновенно на опредѣленное время, по истеченіи котораго парламентъ ipso facto возобновляетъ свою дѣятельность. При отсрочкѣ на неопредѣленное время для возобновленія дѣятельности парламента требуется новый созывъ его. Но и при отсрочкѣ на опредѣленное время парламентъ можетъ быть призванъ монархомъ къ дѣятельности ранѣе истеченія первоначально опредѣленнаго имъ срока. Въ случаѣ отсрочки парламентъ остается въ томъ же видѣ, какъ онъ былъ конституированъ въ началѣ сессіи: предсѣдательское бюро, комиссіи и отдѣленія сохраняютъ свой составъ, и работы продолжаются съ того момента, на которомъ онѣ были прерваны. Отсрочка засѣданій парламента монархомъ по многимъ конституціямъ ограничена—безъ согласія парламента она не можетъ продолжаться долѣе опредѣленнаго срока и не должна повторяться во время одной и той же сессіи. Такъ, по прусской конституціи отсрочка не должна превышать 30 дней, въ Браун-

швейгѣ трехъ, въ Саксоніи шести мѣсяцевъ. Въ Англіи королевская власть уже съ 17 столѣтія не пользуется своимъ правомъ отсрочки засѣданій. Право отсрочки принадлежитъ теперь исключительно палатамъ и ограничено лишь въ томъ отношеніи, что, если палата отсрочитъ свои засѣданія болѣе чѣмъ на четырнадцать дней, король вправѣ созвать ихъ раньше, однако такъ, чтобы объявленіе объ этомъ подано было не позже какъ за шесть дней до открытія засѣданій.

Монархъ закрываетъ сессіи парламента. Въ этомъ отношеніи онъ ограниченъ срокомъ, въ теченіе котораго палаты по нѣкоторымъ конституціямъ имѣютъ право продолжать свою дѣятельность. Въ Бельгіи, напр., палаты должны быть въ сборѣ не менѣе 40 дней, въ Баваріи не менѣе двухъ мѣсяцевъ. Но и при отсутствіи такихъ постановленій, закрытіе сессіи парламента возможно лишь тогда, когда парламентъ закончилъ разсмотрѣніе подлежащихъ его вѣдомству дѣлъ, въ особенности бюджета. По закрытіи сессіи, парламентъ можетъ собраться не иначе какъ вслѣдствіе новаго созыва. Онъ долженъ быть въ такомъ случаѣ вновь конституированъ такъ же точно, какъ должны быть внесены въ него вновь всѣ законопроекты, хотя бы разсмотрѣніе ихъ и началось уже во время предшествующей сессіи. Впрочемъ, въ Англіи при разсмотрѣніи особо важныхъ биллей, палаты посредствомъ резолюціи могутъ продолжить обсужденіе ихъ и на слѣдующую сессію.

Монарху принадлежитъ наконецъ право роспуска палатъ. Послѣдствіемъ роспуска является назначеніе новыхъ выборовъ. Роспускъ верхней палаты не можетъ конечно имѣть мѣста тамъ, гдѣ она состоитъ исключительно изъ пожизненныхъ или наслѣдствен-

ныхъ членовъ. Но тамъ, гдѣ, какъ въ Бельгіи, обѣ палаты выборныя, каждая изъ нихъ можетъ быть распущена отдѣльно. Роспускъ нижней палаты влечетъ за собою во всякомъ случаѣ закрытіе сессіи для той палаты, которой роспускъ не касается, такъ какъ конституціи знаютъ сессіи парламента, а не сессіи отдѣльныхъ палатъ. Впрочемъ, въ Бельгіи нижняя палата можетъ продолжать свои засѣданія, хотя бы засѣданія сената были отсрочены, но не наоборотъ. Различіе въ положеніи палатъ объясняется опасеніями составителей конституціи, какъ бы, опираясь на сенатъ, король не оказалъ сопротивленія нижней палатѣ и не освободился отъ ея участія въ законодательствѣ и управленіи. Въ случаѣ роспуска новые выборы должны быть произведены въ опредѣленный срокъ и въ опредѣленный срокъ должны быть созваны палаты; такъ, въ Пруссіи срокъ для созыва избирателей опредѣленъ въ 60 дней, а для созыва палаты въ девяносто дней. Въ Баваріи новые выборы должны быть произведены въ три мѣсяца, новый же ландтагъ открытъ въ теченіе шести мѣсяцевъ. Но въ то время какъ на континентѣ принято опредѣлять максимальный срокъ для созыва парламента, въ Англіи опредѣляется минимальный срокъ, въ теченіе котораго парламентъ не долженъ быть созываемъ. Именно, парламентъ не можетъ быть созванъ ранѣе тридцати пяти дней со времени объявленія объ его распущеніи.

Право издавать законы принадлежитъ *въ конституціонномъ государствѣ* монарху при участіи народнаго представительства. Взаимныя отношенія этихъ двухъ факторовъ таковы, что обладателемъ законодательной власти является монархъ и лишь для *осу-*

ществленія своихъ законодательныхъ полномочій онъ нуждается въ согласіи парламента. Таковы отношенія въ конституціонныхъ государствахъ съ такъ называемымъ монархическимъ принципомъ, каковы государства германскія. Въ государствахъ же, гдѣ, какъ въ Бельгіи, монархъ царствуетъ „Божьею милостью и волею народа", постановленіе, послужившее образцомъ и для конституціи прусской—именно, что законодательная власть „осуществляется" сообща королемъ, палатою представителей и сенатомъ, толкуется иначе. Здѣсь законъ является продуктомъ дѣятельности монарха и народа, какъ равноправныхъ факторовъ.

Конституціи постановляютъ, что для изданія законовъ требуется не только дѣятельность монарха, но и согласіе палатъ. Но что такое законъ—этого конституціи не опредѣляютъ. Онѣ не разрѣшаютъ такимъ образомъ весьма существеннаго, какъ для свободы гражданъ, такъ и для правъ народнаго представительства, вопроса о томъ, какіе предметы должны быть регулируемы законодательнымъ порядкомъ, т. е. не иначе какъ съ участіемъ народнаго представительства. На помощь практикѣ пришла въ этомъ отношеніи наука. Новѣйшія изслѣдованія въ области государственнаго права доказали, что необходимо различать понятія закона въ матеріальномъ смыслѣ и закона въ смыслѣ формальномъ. Подъ закономъ издавна, еще во времена абсолютнаго государства, понималась норма, регулирующая правоотношенія, т. е. опредѣляющая права и обязанности гражданъ. Это и есть законъ въ матеріальномъ смыслѣ. Закономъ же въ смыслѣ формальномъ является всякій актъ, независимо отъ его содержанія, изданный законодательной

властью—въ абсолютной монархіи монархомъ, въ монархіи конституціонной—монархомъ съ участіемъ народнаго представительства. Когда конституціи говорятъ, что для изданія законовъ необходимо согласіе народнаго представительства, то слово законъ онѣ употребляютъ, очевидно, въ смыслѣ матеріальномъ. Онѣ хотятъ сказать, что для изданія нормы, которая касается правъ или обязанностей гражданъ, необходимо согласіе народнаго представительства. Этимъ опредѣляется *минимумъ* тѣхъ правъ, которыя принадлежатъ народному представительству. Сверхъ этого имъ предоставляется разсмотрѣніе и утвержденіе бюджета и можетъ быть предоставлено многое другое изъ сферы актовъ управленія. Но монархъ не можетъ одностороннимъ актомъ своей воли издавать нормы, регулирующія права и обязанности гражданъ какъ во взаимныхъ ихъ отношеніяхъ другъ къ другу, такъ и въ отношеніяхъ ихъ къ государству. Такія нормы, какъ законы въ матеріальномъ смыслѣ, требуютъ для своего изданія участія народнаго представительства. Нѣкоторыя конституціи, какъ баварская, баденская и др., выражаютъ эту мысль такъ, что согласія парламента требуетъ изданіе такихъ законовъ, которые касаются свободы и собственности гражданъ.

Право инициативы, т. е. право внесенія законопроектовъ, подлежащихъ обязательному разсмотрѣнію со стороны законодательныхъ органовъ, предоставлялось большею частью старыхъ конституцій одному только монарху, такъ какъ право инициативы парламента считалось не совмѣстимымъ съ „монархическимъ принципомъ". Послѣ событій 1848 года ограниченіе это однако исчезло и по общему правилу

право иниціативы принадлежитъ теперь обоимъ факторамъ [1]).

Послѣ того, какъ законопроектъ принятъ палатами, санкція его зависитъ отъ монарха. Санкція есть изъявленіе воли законодателемъ, которое необходимо для того, чтобы законъ получилъ обязательную силу для подданныхъ. Монархъ можетъ санкціонировать законъ, но можетъ его и не сакціонировать. Послѣднее называютъ правомъ veto. Не во всѣхъ государствахъ оно предоставлено монарху абсолютно. Въ Норвегіи законопроектъ, принятый парламентомъ, можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ получить силу закона, не будучи санкціонированъ королемъ. Съ другой стороны, въ Англіи право veto королемъ вовсе не осуществляется. Уже въ царствованіе Вильгельма III палата общинъ дѣлала попытки въ томъ направленіи, чтобы ослабить значеніе королевскаго veto. Во „всеподданнѣйшемъ“ адресѣ 1693 г. общины, ссылаясь на то, что король, какъ иностранецъ, не знаетъ мѣстнаго права, доводили до его свѣдѣнія, что существуетъ старый обычай, въ силу котораго не принято противопоставлять королевское veto прошедшимъ черезъ палаты биллямъ. Но Вильгельмъ III осуществлялъ еще свое королевское veto. Однако съ 1707 года, когда королева Анна отвергла шотландскій билль о милиціи, право это больше не осуществлялось, хотя до половины 19 столѣтія оно считалось существующимъ какъ бы въ скрытомъ состояніи, и еще въ 1858 году министерство угрожало палатамъ прибѣгнуть къ этому средству, если въ законопроектъ не будутъ внесены требуемыя правительствомъ поправки. Но съ того времени право королевскаго veto считаютъ антиквированнымъ. Это стоитъ

[1]) См. ниже, гл. IV.

въ связи съ тою господствующею ролью, которую министерство играетъ въ англійскомъ парламентѣ съ половины девятнадцатаго столѣтія. Билли, имѣющіе мало-мальски значеніе, вносятся въ парламентъ почти исключительно министрами короля и имѣютъ за собою какъ бы предварительную уже санкцію его, такъ что у королевской власти нѣтъ повода пользоваться своимъ прежнимъ veto.

Тамъ, гдѣ монарху принадлежитъ право veto, даже данная уже законопроекту санкція можетъ быть взята обратно, если законъ еще не опубликованъ Санкція и публикація закона не обусловлены также какимъ либо опредѣленнымъ срокомъ, если это прямо въ конституціи не выражено. Но въ Баваріи, напримѣръ, санкція должна быть сообщена законопроекту или отвергнута не позже закрытія парламента. Но съ новымъ избраніемъ парламента срокъ для публикаціи закона оканчивается, такъ какъ законы издаются лишь при участіи того парламента, который существуетъ во время публикаціи закона. Своевременно не опубликованный законъ долженъ быть поэтому снова предложенъ на обсужденіе вновь избраннаго парламента.

VII.

Исполнительная власть, согласно постановленіямъ конституцій, принадлежитъ всецѣло монарху. Но подъ исполнительною властью понимаютъ не одно только исполненіе законовъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, а принятіе всѣхъ возможныхъ мѣръ, необходимыхъ для блага государства, т. е. управленіе въ широкомъ смыслѣ этого слова. Акты этого управленія не должны одна-

ко противорѣчить законамъ: законъ представляетъ собою тѣ границы, въ предѣлахъ которыхъ должно осуществляться управленіе монарха. Среди актовъ управленія важнѣйшее, съ точки зрѣнія публичнаго права, значеніе имѣютъ административныя распоряженія. Административныя распоряженія — это общіе приказы, исходящіе отъ монарха или подчиненныхъ ему учрежденій. Народное представительство не участвуетъ въ ихъ изданіи. Административныя распоряженія дѣлятся на двѣ категоріи: циркуляровъ и административныхъ распоряженій въ тѣсномъ смыслѣ, которымъ въ русской литературѣ государственнаго права пытались присвоить названіе указовъ. Циркуляры—это распоряженія, издаваемыя монархомъ или подчиненными ему высшими учрежденіями и должностными лицами въ отношеніи низшихъ подчиненныхъ имъ лицъ и учрежденій. Соотвѣтственно различнымъ ступенямъ административной іерархіи возможны и различные виды циркуляровъ: циркуляры монарха, министровъ, высшихъ провинціальныхъ учрежденій. Циркуляры монарха имѣютъ своимъ предметомъ дѣятельность административныхъ учрежденій или ихъ организацію. Поскольку циркуляры монарха касаются дѣлопроизводства или организаціи такихъ учрежденій которыя, въ отличіе, напр., отъ учрежденій судебныхъ, не соприкасаются съ правами и обязанностями гражданъ, постольку для изданія такого рода распоряженій монархъ не нуждается въ особомъ уполномочіи его на то закономъ — самостоятельное право изданія такихъ циркуляровъ вытекаетъ изъ принадлежащаго королю права управленія. Но если для содержанія вновь организуемыхъ учрежденій, хотя бы и не соприкасающихся съ правами и обязанностями гражданъ, требуются денежныя средства, вотируемыя пар-

ламентомъ, то въ организаціи такихъ учрежденій монархъ связанъ согласіемъ парламента и не можетъ вводить такія учрежденія при помощи административныхъ распоряженій (циркуляровъ), какъ односторроннихъ актовъ своей единоличной воли. Но внѣ этихъ ограниченій монархъ свободенъ въ изданіи циркуляровъ подъ однимъ лишь отрицательнымъ условіемъ—непротиворѣчія ихъ законамъ. Такъ какъ циркуляры эти, не касаясь правъ гражданъ, остаются въ предѣлахъ организаціи подчиненныхъ монарху учрежденій, то они и не нуждаются въ публикаціи. Достаточно, если они доведены до свѣдѣнія подлежащихъ учрежденій или напечатаны въ изданіяхъ, которыя эти учрежденія обязаны получать.

Въ иныя условія поставлено изданіе монархомъ административныхъ распоряженій въ тѣсномъ смыслѣ или указовъ. Эти распоряженія вторгаются въ правовую сферу гражданъ: они касаются ихъ правъ или обязанностей. Эти распоряженія принципіально не могутъ быть издаваемы монархомъ. Они по существу своему подлежатъ вѣдомству законодательныхъ органовъ, т. е. для изданія своего требуютъ участія народнаго представительства. Поэтому для единоличнаго изданія административныхъ распоряженій въ тѣсномъ смыслѣ монархъ нуждается въ уполномочивающемъ его на это законѣ. Полномочіе издавать распоряженія можетъ быть дано либо на отдѣльный предметъ посредствомъ спеціальнаго закона, либо можетъ быть предоставлено на цѣлый рядъ предметовъ закономъ общимъ. Общимъ образомъ монархъ уполномочивается конституціями на изданіе распоряженій о порядкѣ приведенія законовъ въ исполненіе, на изданіе распоряженій полицейскихъ и такъ-называемыхъ исключительныхъ или чрезвычайныхъ. Такъ какъ распоряженія

этого рода обязательны для гражданъ, то они публикуются тѣмъ же порядкомъ, какъ и законы, т. е. они помѣщаются въ собраніи узаконеній, безъ чего не имѣютъ юридической силы. Впрочемъ, для мѣстныхъ распоряженій полицейскаго характера, или, какъ ихъ называетъ наше законодательство, обязательныхъ постановленій, установленъ иной способъ публикаціи. Право изданія такихъ обязательныхъ постановленій съ установленіемъ денежнаго штрафа за ихъ неисполненіе, предоставлено лишь учрежденіямъ мѣстнымъ. Органы центральнаго управленія, а слѣдовательно и монархъ могутъ установлять взысканія за неисполненіе издаваемыхъ ими распоряженій лишь въ силу спеціальнаго уполномочія, даннаго закономъ на опредѣленный предметъ.

Чрезвычайныя распоряженія это такія административныя распоряженія монарха, которыя либо вовсе отмѣняютъ законъ, либо издаются по такимъ предметамъ, которые при обыкновенномъ теченіи дѣлъ могутъ быть регулированы не иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ. Они называются чрезвычайными вслѣдствіе указанной силы ихъ дѣйствія, отмѣняющаго или измѣняющаго законы; лишь законы конституціонные и избирательные не подлежатъ измѣненію въ порядкѣ изданія чрезвычайныхъ распоряженій. Чрезвычайныя распоряженія издаются лишь въ то время, когда палаты не собраны, законодательное же вмѣшательство вызывается состояніемъ крайней необходимости, въ которомъ находится государство. Чрезвычайныя распоряженія нуждаются обыкновенно въ контрасигнатурѣ всѣхъ министровъ.

Въ ближайшую сессію палатъ чрезвычайное распоряженіе представляется на ихъ утвержденіе. Въ случаѣ утвержденія оно сохраняетъ свою силу и те-

ряетъ ее, хотя бы даже одна изъ палатъ отказала въ своемъ утвержденіи. По нѣкоторымъ конституціямъ неутвержденное палатами чрезвычайное распоряженіе нуждается еще въ отмѣнѣ со стороны издавшаго его правительства, что составляетъ во всякомъ случаѣ его обязанность. Но тамъ, гдѣ конституція такого требованія не содержитъ, отмѣненное палатами исключительное распоряженіе eo ipso теряетъ свою силу, такъ какъ самое изданіе такихъ распоряженій допустимо лишь подъ условіемъ утвержденія ихъ палатами. Публикація о недѣйствительности распоряженія должна быть произведена правительствомъ въ томъ и другомъ случаѣ. Но эта публикація имѣетъ иное значеніе, нежели публикація законовъ и обязательныхъ для гражданъ постановленій. Въ послѣднемъ случаѣ публикація есть моментъ, которымъ опредѣляется самая обязательность закона или распоряженія. Публикація же о недѣйствительности неутвержденнаго палатами исключительнаго распоряженія имѣетъ значеніе простого объявленія. Поэтому распоряженіе теряетъ свою силу еще до момента объявленія объ этомъ во всеобщее свѣдѣніе. Съ отмѣною распоряженія вступаютъ въ силу отмѣненные исключительнымъ распоряженіемъ законы. Отмѣна распоряженія палатами дѣйствуетъ однако лишь на будущее время. До отмѣны оно обнаруживаетъ такую же силу, какъ изданный съ согласія палатъ законодательный актъ. Право изданія чрезвычайныхъ распоряженій предоставляется монарху многими конституціями[1]) и вопросъ о настоятельной не-

---

[1]) Прусск. конст., баденск., саксонск., гессенск.; для Италіи см. Brûха, стр. 186 и слѣд.; для Швеціи и Норвегіи Aschehoûg, Das Staatsr. der vereinigte. Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, стр. 64, 150—151.

обходимости такой мѣры ставится въ зависимость отъ субъективнаго усмотрѣнія монарха.

Иначе, нежели на континентѣ, разрѣшается вопросъ о чрезвычайныхъ распоряженіяхъ въ Англіи [1]) Права издавать такія распоряженія общимъ образомъ за королемъ и его правительствомъ не признается. Въ этомъ смыслѣ вопросъ разрѣшенъ былъ въ 1766 г. по поводу распоряженія о воспрещеніи вывоза хлѣба, которое издано было въ министерство Питта Старшаго. Въ тронной рѣчи при открытіи парламента указывалось на то, что во время изданія указаннаго, распоряженія парламентъ не былъ въ сборѣ, странѣ же угрожалъ голодъ, который несомнѣнно наступилъ бы, если бы правительство ждало открытія парламента и изданія билля. Партія правительства настаивала на томъ, чтобы въ отвѣтномъ на тронную рѣчь адресѣ признана была законность изданнаго правительствомъ распоряженія и чтобы за правительствомъ вообще признано было право издавать чрезвычайныя распоряженія въ то время, когда парламентъ не въ сборѣ. Предложеніе это встрѣтило рѣшительный отпоръ въ верхней палатѣ, гдѣ и изложена была теорія крайней необходимости государства, примѣняемая на практикѣ и въ настоящее время. Согласно этой теоріи всякое дѣйствіе, предпринятое въ состояніи крайней необходимости, поскольку оно выходитъ изъ рамокъ дѣйствующаго права, противозаконно, безразлично, исходитъ ли оно отъ частнаго лица или отъ правительства и независимо отъ того, предпринято ли оно ко благу государства, или нѣтъ. Правительство можетъ, какъ и всякій гражданинъ, предпринимать мѣры ко благу государства, но не иначе, какъ

---

[1]) См. Hatschek, стр. 614 и слѣд.

на собственный рискъ. Права на это оно не имѣетъ, ни въ случаѣ пріостановки Habeas-Corpus Act'a, ни въ случаѣ превышенія бюджета и ни въ какихъ иныхъ случаяхъ государственной необходимости. Всякое дѣйствіе, предпринятое для устраненія этой крайней необходимости, если оно выходитъ за предѣлы дѣйствующаго права, противозаконно и подлежитъ судебному контролю. Добрая вѣра въ то, что крайняя государственная необходимость имѣется на-лицо, такъ же мало освобождаетъ правительство передъ парламентомъ отъ юридическихъ послѣдствій его дѣйствій, какъ и индивида, который въ случаѣ крайней государственной необходимости прибѣгъ бы къ оружію или задержалъ бы подозрительное лицо. Только индемнитетный билль можетъ освободить отъ послѣдствій нарушенія постановленія закона. Но такой билль можетъ, но не долженъ быть изданъ. При обсужденіи дѣйствій, вызванныхъ крайней необходимостью, правительство не занимаетъ привилегированнаго положенія по сравненію съ обыкновенными гражданами и состояніе крайней необходимости государства не отличается отъ обыкновенной крайней необходимости въ сферѣ уголовнаго или гражданскаго права. Добросовѣстное заблужденіе относительно наличности состоянія крайней необходимости такъ же мало освобождаетъ отъ отвѣтственности правительство, какъ и индивида. Извинительность дѣйствій правительства опредѣляется объективнымъ критеріемъ преобладающаго интереса. Между тѣмъ на континентѣ вопросъ о наличности крайней государственной необходимости предоставленъ, какъ сказано уже, субъективному усмотрѣнію правительства, и чрезвычайныя мѣры считаются допустимыми тогда, когда правительство находитъ ихъ нужными.

VIII.

Такъ какъ не только административныя распоряженія, но и самые законы издаются въ конституціонныхъ монархіяхъ отъ имени монарха, то возникаетъ вопросъ, въ чемъ заключаются гарантіи того, что издаваемые законы конституціонны, а распоряженія законны въ смыслѣ непротиворѣчія законамъ или въ тѣхъ случаяхъ, когда для изданія распоряженій требуется прямое уполномочіе закона, въ смыслѣ наличности такого уполномочія. Прямою гарантіею конституціонности законовъ и законности административныхъ распоряженій служитъ гражданская и уголовная отвѣтственность должностныхъ лицъ и въ особенности отвѣтственность министровъ. Контрасигнируя подписанный монархомъ законъ и приводя въ исполненіе данный ему приказъ о публикаціи закона, министръ гарантируетъ вмѣстѣ съ тѣмъ конституціонность изданнаго закона. Косвенная же гарантія заключается въ томъ, что какъ суды, такъ и административныя учрежденія въ государствѣ обязаны руководствоваться въ своей дѣятельности лишь актами законными въ широкомъ смыслѣ этого слова, а потому прежде разрѣшенія отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ, они обязаны разрѣшить вопросъ о силѣ и значеніи подлежащей ихъ примѣненію нормы. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ, конституціонные законы издаются другими органами, нежели законы обыкновенные, судьѣ принадлежитъ право провѣрки конституціонности закона по существу. Судья разрѣшаетъ вопросъ о томъ, не противорѣчитъ ли законъ по своему со-

держанію постановленіямъ конституціи и въ случаѣ такого противорѣчія законъ къ конкретному случаю не примѣняется. Напротивъ того, въ государствахъ, гдѣ конституціонные и обыкновенные законы издаются одними и тѣми же законодательными органами съ соблюденіемъ лишь особо квалифицированныхъ формъ, тамъ согласіе палатъ на изданіе какого либо закона есть, вмѣстѣ съ тѣмъ, неподлежащее провѣркѣ суда удостовѣреніе въ томъ, что при обсужденіи закона, противорѣчащаго конституціи, соблюдены всѣ формы, установленныя для изданія измѣняющихъ конституцію законовъ. Судья не можетъ поэтому быть высшею инстанціею для провѣрки правильности удостовѣренія парламента. То же самое относится и къ удостовѣренію монарха. Прежде чѣмъ санкціонировать законопроектъ, онъ долженъ убѣдиться въ томъ, что законопроектъ разсмотрѣнъ палатами съ соблюденіемъ установленныхъ формъ. Поэтому санкція закона есть вмѣстѣ съ тѣмъ удостовѣреніе монарха въ томъ, что подлежащій опубликованію законъ конституціоненъ и этотъ выводъ не подлежитъ провѣркѣ со стороны судьи. Роль судьи ограничивается лишь повѣркою формальною — помѣщенъ ли законъ въ собраніи узаконеній, имѣются ли на немъ подпись монарха и контрасигнатура министра и содержится ли въ немъ указаніе на то, что онъ изданъ съ согласія народнаго представительства. Указанныя гарантіи конституціонности законовъ несомнѣнно недостаточны—тѣмъ болѣе, что самая отвѣтственность министровъ можетъ имѣть мѣсто лишь при наличности ихъ вины. Законодательная же практика конституціонныхъ государствъ знаетъ множество случаевъ изданія неконституціонныхъ законовъ помимо всякой съ чьей либо стороны вины, вслѣдствіе спорности вопроса или просто ошибки,

которыя крайне невыгодно отражаются однако на интересахъ гражданъ.

Иное положеніе, нежели въ отношеніи законовъ, судья занимаетъ въ отношеніи вопроса о законности административныхъ распоряженій. Законы и административныя распоряженія исходятъ въ конституціонномъ государствѣ отъ различныхъ учрежденій. Законы издаются монархомъ при участіи народнаго представительства, распоряженія же — правительствомъ съ монархомъ во главѣ. Формальная сила законовъ заключается въ томъ, что они могутъ быть измѣняемы лишь тѣмъ порядкомъ, которымъ они изданы, т. е. не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства. Односторонніе акты монарха не должны поэтому измѣнять законовъ и такъ какъ судья по существу своей дѣятельности можетъ примѣнять къ возникающимъ въ его практикѣ случаямъ лишь законы и законныя распоряженія, то вопросъ объ отношеніи распоряженія къ закону подлежитъ разсмотрѣнію его по существу, не говоря уже, конечно, о формальной обязательности распоряженія, т. е. о наличности присвоенныхъ имъ формальныхъ признаковъ, какъ публикація, контрасигнатура министра, въ наличности которыхъ должны убѣждаться не только судьи, но и учрежденія административныя. Право провѣрки законности распоряженій по ихъ содержанію признается за судьею и въ такихъ государствахъ, гдѣ въ конституціи оно прямо не выражено.

Бельгійская, напр., конституція прямо признаетъ за судьею это право. Противоположное начало установлено въ Пруссіи. По ст. 106 прусской конституціи повѣрка законности королевскихъ распоряженій по существу принадлежитъ исключительно палатамъ; они обязательны, если обнародованы въ формѣ, пред-

писанной закономъ. Постановленіе это съ точки зрѣнія гарантіи законности распоряженій должно быть признано безусловно недостаточнымъ и отнюдь не могущимъ замѣнить того права повѣрки, которое должно быть предоставлено суду, ибо палаты, хотя бы они и признали какое либо распоряженіе монарха или его министровъ незаконнымъ, не имѣютъ не только права отмѣнить его, но не имѣютъ средствъ добиться его отмѣны отъ правительства, такъ какъ, за отсутствіемъ закона, опредѣляющаго ближайшій порядокъ привлеченія министровъ къ суду, отвѣтственности министровъ въ Пруссіи не существуетъ.

Однако, признавъ распоряженіе незаконнымъ, судья его не отмѣняетъ. Онъ не примѣняетъ его лишь въ цѣломъ или въ части, поскольку рѣчь идетъ о руководствѣ имъ при разрѣшеніи судьею конкретнаго, возникшаго въ его практикѣ, дѣла. Формальное распоряженіе сохраняетъ свое существованіе, хотя въ случаѣ признанія его незаконнымъ высшимъ судомъ, какъ послѣдней инстанціей, оно можетъ потерять всякое практическое значеніе, такъ какъ неисполненіе его не повлечетъ за собою никакихъ юридическихъ послѣдствій.

Конечно, учрежденіямъ административнымъ такъ же точно, какъ и судамъ, не принадлежитъ права провѣрки конституціонности матеріальнаго содержанія законовъ. Но и провѣрка законности административныхъ распоряженій принадлежитъ учрежденіямъ административнымъ въ меньшемъ объемѣ, нежели судамъ, такъ какъ, въ отличіе отъ послѣднихъ, они подчинены служебнымъ приказамъ высшаго ихъ начальства. Необязательны для нихъ поэтому только такія распоряженія, которыя всецѣло выходятъ изъ компетенціи органа, издавшаго распоряженіе; распо-

ряженія, изданныя безъ соблюденія предписанныхъ закономъ формъ и, наконецъ, распоряженія, противорѣчащія ясному и несомнѣнному смыслу закона. Въ случаѣ же сомнѣнія, низшее учрежденіе должно подчиниться толкованію высшаго и исполнить распоряженіе.

IX.

Въ рукахъ монарха находится, далѣе, управленіе внѣшними дѣлами государства. Ему принадлежитъ право назначать и принимать посланниковъ и заключать договоры съ иностранными государствами. Въ процессѣ заключенія договоровъ необходимо различать двѣ стадіи: предварительное соглашеніе уполномоченныхъ соотвѣтствующихъ государствъ и ратификацію его органами государства, призванными представлять его во внѣшнихъ отношеніяхъ. Юридическое значеніе имѣетъ лишь этотъ послѣдній актъ; лишь съ момента его совершенія договоръ считается заключеннымъ. Вступая въ договоръ съ иностраннымъ государствомъ, государство обязано на свой собственный рискъ убѣдиться въ томъ, какой изъ органовъ уполномоченъ представлять его контрагента во внѣшнихъ отношеніяхъ. Вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшенъ не на основаніи общихъ началъ международнаго права, а на основаніи положительнаго права даннаго государства. Въ абсолютномъ государствѣ право заключенія международныхъ договоровъ принадлежитъ, конечно, всецѣло монарху; но въ государствахъ конституціонныхъ въ заключеніи договоровъ участвуетъ и народное представительство.

Для того, чтобы опредѣлить содержаніе и юридическое значеніе участія народнаго представительства въ международныхъ договорахъ государства, необхо-

димо различать въ договорахъ двѣ стороны: внѣшнюю, т. е. международно-правовую и внутреннюю или государственно-правовую, Международная сторона касается лишь взаимныхъ отношеній заключившихъ договоръ государствъ. Государственно же правовая сторона договора имѣетъ въ виду дѣйствіе договора во внутреннихъ отношеніяхъ государства въ смыслѣ обязательности его для учрежденій государства и въ особенности для его гражданъ. Внутреннее дѣйствіе договора начинается не съ момента заключенія его съ иностраннымъ государствомъ, а съ момента введенія его въ дѣйствіе въ предѣлахъ территоріи данною государственною властью. Введеніе договора въ дѣйствіе можетъ воспослѣдовать либо путемъ изданія особаго закона, установляющаго обязанности, вызываемыя заключеніемъ договора, либо же такъ, что договоръ непосредственно пріобрѣтаетъ силу закона путемъ публикаціи его въ собраніи узаконеній. Въ государствахъ абсолютныхъ договоръ вводится въ дѣйствіе внутри государства монархомъ. Въ государствахъ же конституціонныхъ для введенія въ дѣйствіе и для осуществленія такихъ договоровъ, которые требуютъ денежныхъ затратъ или влекутъ за собою измѣненіе правоваго положенія гражданъ, требуется согласіе народнаго представительства, ибо въ противномъ случаѣ принципъ конституціоннаго государства, что нормы, касающіяся правъ и обязанностей гражданъ могутъ быть издаваемы лишь съ согласія гражданъ, обратился бы въ случаяхъ заключенія договоровъ въ иллюзію.

Самое участіе народнаго представительства въ договорахъ возможно въ двоякомъ видѣ. Однѣ конституціи вовсе не содержатъ въ себѣ постановленій относительно участія народнаго представительства въ за-

ключеніи договоровъ. Въ этихъ государствахъ монархъ единоличнымъ актомъ своей воли вправѣ обязывать государство въ отношеніи другихъ государствъ, т. е. въ международныхъ отношеніяхъ. Дѣйствительность и обязательность заключеннаго имъ договора вовсе не зависитъ отъ согласія палатъ. Участіе народнаго представительства въ этихъ государствахъ необходимо лишь тогда, когда для осуществленія договора внутри государства требуется ассигнованіе суммъ или изданіе закона. Но если бы парламентъ и не вотировалъ требуемыхъ суммъ или не принялъ необходимаго для исполненія договора закона и сдѣлалъ этимъ невозможнымъ самое исполненіе договора передъ государствомъ, съ которымъ онъ заключенъ, то это послѣднее все-таки вправѣ настаивать на исполненіи или требовать удовлетворенія за неисполненіе договора, ибо договоръ, заключенный монархомъ, въ отношеніи другого государства сохраняетъ свою силу. Чтобы избѣжать такихъ конфликтовъ, правительство конституціоннаго монарха должно конечно прежде заключенія договора заручиться согласіемъ парламента или заключить его въ томъ лишь случаѣ, если оно увѣрено, что палаты не откажутъ въ изданіи необходимаго для исполненія договора закона, ибо въ противномъ случаѣ отвѣтственность передъ палатами за невозможность исполнить договоръ въ отношеніи государства-контрагента и за вытекающія изъ этого для государства послѣдствія падаетъ на министерство.

Конституціи другихъ государствъ прямо требуютъ для опредѣленнаго рода договоровъ, какъ договоры торговые или такіе, которыми государство принимаетъ на себя повинности, или которыми отчуждается государственная собственность, согласія палатъ. Но въ то время, какъ нѣкоторыя изъ этой послѣдней кате-

горіи государствъ ставятъ самое заключеніе договоровъ въ зависимость отъ согласія палатъ на ихъ ратификацію или исполненіе, какъ, напримѣръ, во Франціи или даже предварительнаго согласія на ратификацію договоровъ, какъ въ Испаніии Нидерландахъ, другія государства, какъ Бельгія, Австрія, Германія ограничиваются требованіемъ представленія договоорвъ на обсужденіе палатъ. Возникаетъ вопросъ о томъ, какое значеніе имѣетъ въ этихъ послѣднихъ государствахъ обсужденіе договоровъ народнымъ представительствомъ? Зависитъ ли отъ согласія палатъ обязательность договора лишь во внутреннихъ отношеніяхъ или также во внѣшнихъ, т. е. становится ли договоръ обязательнымъ въ отношеніи другого государства лишь съ того момента, когда онъ принятъ палатами, или уже съ момента его заключенія? Вопросъ и для этой категоріи государствъ долженъ быть разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что отъ согласія палатъ зависитъ не международная обязательность договора, а только государственно-правовая, т. е. обязательность его для гражданъ государства. Монархъ и въ этихъ государствахъ уполномоченъ на заключеніе договоровъ; онъ и здѣсь имѣетъ право обязывать государство во внѣшнихъ отношеніяхъ и лишь для введенія договора въ дѣйствіе внутри государства онъ нуждается въ согласіи палатъ. Но въ этихъ государствахъ на обсужденіе народнаго представительства должны быть представлены не проекты закона или смѣты, необходимыхъ для приведенія въ исполненіе заключеннаго договора, а самые договоры. Съ точки зрѣнія государственнаго права, правительство обязано до заключенія договора заручиться согласіемъ палатъ, такъ какъ оно не можетъ обѣщать исполненія договора, на который народное представительство еще не

согласилось. Но ни полученіе согласія народнаго представительства послѣ заключенія договора, ни отклоненіе его палатами не могутъ отражаться на дѣйствительности договоровъ во внѣшнихъ отношеніяхъ.

По другому взгляду, имѣющему также весьма видныхъ представителей въ наукѣ, между внутреннею и внѣшнею силой договоровъ разницы не существуетъ. Поэтому согласіе палатъ при обѣихъ системахъ отражается на самой силѣ договора, такъ что въ государствахъ первой группы, гдѣ конституціи вовсе ничего не говорятъ объ участіи палатъ въ заключеніи договоровъ, договоры, исполненіе которыхъ требуетъ изданія закона, будучи заключены помимо согласія народнаго представительства, дѣйствительны, но подъ резолютивнымъ условіемъ, т. е. при условіи, что народное представительство не отвергнетъ необходимыхъ для исполненія договора законовъ; если же оно ихъ отвергнетъ, то договоръ теряетъ силу. При второй же системѣ, т. е. въ тѣхъ государствахъ, гдѣ конституціи требуютъ лишь представленія договоровъ на обсужденіе народнаго представительства, не указывая ближайшимъ образомъ на то значеніе, которое имѣетъ согласіе палатъ для юридической силы договоровъ, договоры эти, будучи заключены монархомъ до полученія согласія народнаго представительства, также дѣйствительны, но обусловлены суспензивно; т. е. договоръ вступитъ въ дѣйствіе и будетъ подлежать исполненію, если будетъ утвержденъ народнымъ представительствомъ. Практическое значеніе различія изложенныхъ взглядовъ обнаруживается въ томъ случаѣ, когда договоръ заключенъ безъ согласія палатъ, а палаты затѣмъ отвергнутъ при первой системѣ необходимые для осуществленія договора законы или смѣту, при второй системѣ самый договоръ. Если

принять первый изъ изложенныхъ взглядовъ, согласно которому монархъ считается вполнѣ уполномоченнымъ на заключеніе международныхъ договоровъ и контрагентъ вправѣ настаивать на исполненіи договора, хотя бы палаты не дали своего согласія, то конфликтъ между государствомъ, требующимъ исполненія договора, и правительствомъ другого государства, которое, вслѣдствіе несогласія палатъ, поставлено въ невозможность его исполнить, можетъ, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, привести къ войнѣ. При второмъ взглядѣ, согласно которому договоры заключаются условно, контрагентъ въ неисполненіи договора не можетъ или, по крайней мѣрѣ, не долженъ усматривать casum belle, но вызываемая условностью заключенія договоровъ неопредѣленность положенія крайне гибельно отражается на международныхъ отношеніяхъ. Твердость международнаго, какъ и гражданскаго, оборота требуетъ полной извѣстности относительно того, кто и въ какихъ предѣлахъ уполномоченъ обязывать государство во внѣшнихъ его отношеніяхъ.

Кромѣ договоровъ, въ согласіи палатъ нуждаются и нѣкоторые другіе международные акты, какъ измѣненіе границъ территоріи, принятіе монархомъ престола въ другомъ государствѣ, хотя бы они основывались не на международныхъ договорахъ, а на фактахъ завоеванія или наслѣдованія. Признаніе этихъ фактовъ возможно лишь законодательнымъ порядкомъ

Монарху принадлежитъ право объявленія войны и заключенія мира. Онъ и въ этомъ отношеніи дѣйствуетъ черезъ министровъ, которые отвѣтствуютъ передъ палатами за исходъ мѣропріятій. Но такъ какъ для веденія войны необходимы средства, то въ осуществленіи права объявленія ея монархъ косвенно

связанъ согласіемъ народнаго представительства, вотирующаго необходимыя суммы. Такъ же точно и заключеніе мирныхъ договоровъ требуетъ согласія народнаго представительства, если они обременяютъ страну повинностями или измѣняютъ границы территоріи.

X.

Правосудіе, т. е. разсмотрѣніе спорныхъ дѣлъ и постановленіе по нимъ рѣшеній и приговоровъ находится въ конституціонномъ государствѣ исключительно въ рукахъ независимыхъ судовъ. Но монарху принадлежатъ функціи такъ - называемаго судебнаго управленія, т. е. назначеніе на судейскія должности въ границахъ тѣхъ правилъ, которыми опредѣляется способность занимать эти должности, высшій надзоръ за судебными мѣстами, право производства ревизій, устраненія медленности и бездѣятельности судебныхъ учрежденій, безъ вторженія однако въ существо постановляемыхъ ими рѣшеній. Большое вліяніе оказываетъ монархъ на возбужденіе уголовныхъ преслѣдованій черезъ институтъ прокуратуры, субординированный министру юстиціи.

За конституціоннымъ монархомъ сохраняется однако одно право вторженія въ самое существо правосудія и то лишь уголовнаго—это право помилованія. Но помилованіе не есть актъ правосудія. Въ современномъ государствѣ монархъ не осуществляетъ актовъ правосудія. Помилованіе направлено противъ актовъ правосудія. Это есть актъ административный, приказъ монарха учрежденіямъ не предпринимать извѣстныхъ дѣйствій. Помилованіе имѣетъ своимъ содержаніемъ смягченіе послѣдствій, которыя влечетъ за собою совершеніе наказуемаго дѣянія. Отъ помилованія осу-

жденнаго необходимо отличать аболицію, т. е. отмѣну уголовнаго преслѣдованія лица еще до постановленія о немъ приговора и, наконецъ, амнистію, т. е. помилованіе ряда лицъ, осужденныхъ или только подвергшихся уголовному преслѣдованію. Акты помилованія должны быть контрасигнированы министромъ юстиціи.

Право помилованія подлежитъ однако въ конституціонномъ государствѣ нѣкоторымъ ограниченіямъ. Именно, при обвиненіи министровъ въ преступленіяхъ или проступкахъ по должности оно либо вовсе не можетъ быть осуществляемо, либо можетъ быть осуществляемо лишь по ходатайству нижней палаты, которой принадлежитъ и право возбужденія обвиненій противъ министровъ. Правило это основано на томъ соображеніи, что при неограниченномъ правѣ помилованія министровъ отвѣтственность ихъ передъ палатами, да и самое право возбуждать противъ нихъ обвиненія потеряло бы всякое практическое значеніе. Право аболицій нѣкоторыми конституціями, какъ, напр., баварской, вовсе отмѣнено; другія не допускаютъ ея относительно должностныхъ преступленій лицъ, состоящихъ на государственной службѣ.

М. Горенбергъ.

Основныя черты представительства.

Нѣтъ ни одного государства, которое въ той или другой формѣ не опиралось бы на народъ. Абсолютное государство новаго типа не довольствовалось однимъ божественнымъ происхожденіемъ своей власти. На народномъ согласіи оно основывало свою власть, изъ договора съ народомъ оно производило свои полномочія, народнымъ порученіемъ оно оправдывало свои права. И если въ лучшемъ случаѣ монархи именовали себя, подобно Леопольду II, „делегатами" и „служащими" народа, то въ худшемъ—они ссылкой на народное благо пытались оправдать свою деспотическую власть и полное презрѣніе ко всякому „праву". Такъ поступали и Людовикъ XIV, и Фридрихъ II, и поклонникъ физіократовъ Карлъ Фридрихъ баденскій, и творецъ австрійскаго цезарепапизма Іосифъ II. Теоретическое провозглашеніе „народной воли" ни въ чемъ не препятствовало однако проявленію самыхъ грубыхъ и жестокихъ сторонъ произвольнаго режима, и никто лучше этихъ „делегатовъ" или „служащихъ народа" не сумѣлъ угнетать и насиловать „этотъ добрый христіанскій народъ". И до какой утонченности доходило сочетаніе „народнаго суверенитета" и прирожденныхъ правъ человѣка и гражданина съ абсолютизмомъ.

показываетъ хотя бы блестящій опытъ знаменитаго Зоненфельса. Этотъ искусный государственный умъ сумѣлъ неподражаемо переложить мелодію Руссо и Монтескье на ноты лейбъ-австрійскаго Polizeistaat'а, оправдать палки и шпицрутены ученіемъ энциклопедистовъ!

Только съ появленіемъ новаго представительнаго государства стала истиной идея народныхъ правъ и народнаго верховенства. Взлелѣянная реформатскимъ протестантизмомъ, выраженная впервые въ пресловутомъ „agreement of the people" кромвелевскаго войска, вывезенная пуританами въ Америку и возвратившаяся оттуда вмѣстѣ съ Лафайэтомъ во Францію, эта идея подняла освободительную волну непреоборимой силы, возродила Европу, создала „новыя небеса и новую землю". И въ цѣломъ рядѣ замѣчательныхъ памятниковъ конституціонной мысли былъ признанъ народъ, какъ носитель суверенитета, источникъ учредительной власти, независимый органъ отправленія высшихъ государственныхъ функцій.

„Народъ Соединенныхъ Штатовъ" является сувереномъ въ Великой Американской Республикѣ и отъ его имени была издана федеральная конституція 1787 года, единогласно одобренная представителями 13 „материнскихъ" штатовъ. „Вся политическая власть принадлежитъ народу", гласитъ новѣйшая американ ская конституція штата Калифорніи. „Правительство учреждено для охраны, для безопасности и для благосостоянія народа, а народъ имѣетъ право измѣнять или преобразовывать его всякій разъ, какъ этого потребуетъ общая польза". „Суверенная власть едина, недѣлима, неотчуждаема и неотъемлема. Она принадлежитъ націи; никакая часть народа, никакое лицо не могутъ приписывать себѣ ея осуществленія". „Изъ

одной націи вытекаютъ всѣ власти, но она можетъ осуществлять ихъ только при помощи делегаціи", гласитъ конституція Франціи 1791 года. И ту же мысль встрѣчаемъ мы и въ конституціи 1848 года. Здѣсь національное собраніе провозглашаетъ демократическіе принципы „въ присутствіи Божества и во имя французскаго народа", а суверенитетъ объявляетъ присущимъ только „совокупности французскихъ гражданъ". „Онъ недѣлимъ и неотъемлемъ". „Именемъ всемогущаго Бога", отъ лица „Швейцарскаго Союза" возвѣщаютъ союзныя власти Швейцаріи о вступленіи въ силу конституціи 1874 года, принятой большинствомъ гражданъ и кантоновъ съ тѣмъ, чтобы „сохранить и поддержать единство, мощь и честь швейцарской націи". И въ отдѣльныхъ конституціяхъ швейцарскихъ кантоновъ встрѣчаемъ мы подробное обоснованіе народнаго суверенитета. „Суверенитетъ принадлежитъ совокупности народа и онъ осуществляется въ предѣлахъ, установленныхъ конституціей—прямо посредствомъ активныхъ гражданъ въ избирательныхъ и политическихъ собраніяхъ;—посредственно при помощи властей, установленныхъ конституціей". Такъ опредѣляется верховная власть народа въ бернскомъ кантонѣ и этому опредѣленію слѣдуетъ цѣликомъ конституція Женевы. „Суверенитетъ принадлежитъ народу. Всѣ политическія власти и всѣ публичныя должности являются только делегаціей (порученіемъ) его верховнаго авторитета. Народъ же состоитъ изъ совокупности гражданъ". Подобное же опредѣленіе повторяетъ и конституція Аппенцеля: „Верховная власть принадлежитъ народу. Народъ осуществляетъ ее или прямо въ народномъ собраніи, или посредственно при помощи избранныхъ имъ магистратовъ въ формѣ, предусмотрѣнной въ конституціи".

И современныя монархическія государства отнюдь не чуждаются такого признанія народнаго верховенства, разъ только они усваиваютъ себѣ конституціонно-парламентарную форму. Такъ, бельгійская конституція 1831 года, объявленная „отъ имени бельгійскаго народа“, провозглашаетъ не менѣе рѣшительно, чѣмъ французская и американскія, что „всѣ власти исходятъ отъ націи и осуществляются въ формѣ, предписанной конституціей“. „Король не имѣетъ другой власти, кромѣ той, которую формально ввѣряютъ ему конституція и особые законы, изданные въ силу конституціи“. Яркимъ выраженіемъ народнаго верховенства въ современномъ парламентарномъ государствѣ служитъ и та формула, которую приняли для своихъ актовъ бельгійскій и итальянскій короли. „Мы, Божьей милостью и волею народа“, начинаютъ эти монархи свои манифесты и объявленія и этимъ указываютъ прямо на демократическій источникъ своей королевской „должности“. И подобной же терминологіей воспользовался и Людовикъ Наполеонъ для обоснованія своей quasi-республиканской имперіи: „Правленіе республики ввѣрено императору, который принимаетъ титулъ императора французовъ. „Императоръ отвѣтствененъ предъ французскимъ народомъ, къ которому онъ всегда имѣетъ право апеллировать“. Если императоръ умретъ, не оставивъ ни одного родственника, могущаго ему наслѣдовать, то народъ (посредствомъ плебисцита) назначитъ императора и урегулируетъ въ его фамиліи порядокъ наслѣдованія, отъ одного члена мужского пола къ другому“. Въ Англіи парламентъ призываетъ на престолъ новаго короля въ случаѣ отказа или устраненія старой династіи отъ престола. Въ Бельгіи, Голландіи, Испаніи, Сербіи и Греціи избраніе новой династіи предоставляется органамъ народнаго пред-

ставительства. И даже регентство и опека надъ малолѣтнимъ королемъ по конституціямъ Англіи, Бельгіи, Голландіи, Испаніи и Португаліи опредѣляется не иначе, какъ при участіи представительныхъ палатъ.

Такъ гласятъ конституціи новаго времени, построенныя подъ напоромъ могучаго переворота, перестроившаго всю континентальную Европу въ первой половинѣ XIX вѣка. Какъ совершенно вѣрно замѣтилъ въ свое время Лассаль: „Конституціонные вопросы являются первоначально не правовыми, а вопросами силы; дѣйствительная конституція страны заключается только въ дѣйствительныхъ реальныхъ отношеніяхъ силъ, существующихъ въ странѣ; писанныя конституціи только тогда устойчивы и цѣнны, когда онѣ представляютъ собою точное выраженіе реальныхъ отношеній силъ, существующихъ въ обществѣ...“ [1]). И то же подтверждаетъ въ своемъ новѣйшемъ изслѣдованіи вѣнскій профессоръ Зейдлеръ: „Соціально-психическія силы общества, создающія образованіе государства, имѣются на-лицо еще передъ провозглашеніемъ конституціи... Учредительные органы, установляющіе конституцію, не творятъ поэтому произвольно ни государства, ни конституціи, они только возвѣщаютъ завершеніе процесса развитія, въ результатѣ котораго рождаются и государства, и его конституціи. Какъ въ первой изъ десяти заповѣдей Богъ проявляетъ самого себя, точно также провозглашаетъ въ своей конституціи народившееся государство о томъ, что оно существуетъ“ [2]). „Всякая конституція есть только продуктъ

---

[1]) Ferdinand Lassalle, Ueber Verfassungswesen. Berlin 1892. S. 35.

[2]) Prof. G. Seidler. Das juristische Kriterium des. Staates Tübingen 1905. S. 71—72.

фактическаго строя, отношенія силъ, установившейся de facto государственной формы", [1]) подтверждаетъ эту мысль другой ученый Гернриттъ. Идеологія и термины конституцій идутъ вслѣдъ за фактами и схватываютъ ихъ, воплощаютъ въ юридическія нормы. И по мѣрѣ того, какъ съ водвореніемъ капиталистическаго строя все болѣе и болѣе росла пролетаризація массъ и сила либеральнаго бюргерства, все сильнѣе отражались на конституціонномъ правѣ либерально-демократическія идеи, все расширялись народныя права, росло участіе народныхъ массъ въ законодательствѣ и управленіи государствомъ.

Останавливаясь на развитіи идей демократическаго равенства, пр. Бугле въ своемъ новомъ трудѣ о демократіи совершенно вѣрно замѣчаетъ: „Еслибы мы пожелали перечислить причины этого процесса всеобщаго уравненія, то намъ пришлось бы начертать всю исторію идей и соціальныхъ формъ, свойственныхъ Западу. Духъ картезіанства, классицизма и христіанства—каждый по-своему содѣйствовалъ представленію о равной цѣнности человѣческихъ лицъ. И нельзя говорить, что господство этого понятія создано ошибкою Вольтера, но надо сказать, что оно создавалось отъ Руссо до Канта, отъ Декарта до Лютера и, если пойти еще выше, отъ Христа до Сократа. И если, съ другой стороны, этотъ идеалъ, вышедшій изъ головъ великихъ изобрѣтателей, снизошелъ и проникъ до самаго сердца массы, то это, безъ сомнѣнія, только потому, что онъ былъ подхваченъ и совершенно естественно воспринятъ соціальными формами, воплотив-

---

[1]) Dr. H. Herrnritt. Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgezetzgebung und Verfassungsändderung. Tübingen und Leipzig. 1901. S. 49.

шимися въ цивилизаціи Запада. Неслыханная подвижность, которую она сообщила индивидамъ, сходство и ассимиляція, которыя она установила среди наиболѣе отдаленныхъ элементовъ, многоразличіе группировки, въ которой она сдѣлала ихъ участниками, число и населенность городовъ, гдѣ она ихъ сосредоточила, великія государства, которыми она ихъ объединила,— всѣ эти чисто-соціологическія явленія должны были сами по себѣ привести къ познанію людей, какъ себѣ подобныхъ, къ общенію съ ними, какъ съ равными. Въ этомъ смыслѣ можно утверждать, что если уравненіе въ настоящее время кажется основнымъ двигателемъ нашей цивилизаціи, то это потому, что оно есть въ концѣ-концовъ ея естественный результатъ.“ Выражаясь словами Токвиля, Бугле говоритъ, что постепенное развитіе равенства—„фактъ провиденціальный, всеобщій, длительный, ускользающій съ каждымъ днемъ все болѣе изъ-подъ человѣческой власти, поддержанный всѣми событіями, также какъ всѣми людьми“. И въ силу этого въ политическомъ мірѣ произошло такое перемѣщеніе центровъ, котораго не запомнитъ міръ. „Пирамида суверенитета оказывается перевернутой уже окончательно вершиной внизъ. Теперь болѣе не желаютъ нисходящаго авторитета, спускающагося потоками внизъ отъ повелителя къ его слугамъ; теперь желаютъ власти, вздымающейся по ступенямъ отъ народа къ его исполнителямъ, но и этого мало. Даже въ экономической области равенство перестаетъ быть пустымъ словомъ. Нѣтъ сомнѣнія, что здѣсь очертанія ея учрежденій менѣе отчетливы и ясны. Они еще ищутъ своей формы, но что эту форму ищутъ по крайней мѣрѣ со всѣмъ пыломъ, это доказываетъ, за отсутствіемъ положительныхъ законовъ, изученіе тѣхъ законовъ, которые нарождаются... Изъ

нихъ мы поймемъ, что на самомъ дѣлѣ уже вырабатывается кодексъ труда, который будетъ ощутительнымъ проявленіемъ начатой борьбы противъ всѣхъ видовъ соціальнаго неравенства“ [1]).

Демократическое движеніе современности дало въ своемъ развитіи самыя различныя формы участія народа въ дѣлѣ отправленія верховной власти. Непосредственное и прямое законодательство народа Швейцаріи и Америки, участіе его въ законодательной власти при помощи представителей, общенародное голосованіе по важнѣйшимъ вопросамъ государственнаго устройства или только дѣятельность въ качествѣ избирательной коллегіи, центральный парламентъ, прямые или многостепенные выборы главы исполнительной власти, самая разнообразная дѣятельность, наконецъ, въ видѣ присяжныхъ засѣдателей, органовъ самоуправленія или высшихъ административныхъ коллегій—всѣ эти виды государственной дѣятельности являются одинаково результатомъ участія народа въ отправленіи государственной власти, но не всѣ они въ равной степени даютъ осуществленіе принципу народнаго верховенства и часто факты противорѣчатъ конституціоннымъ нормамъ и основной законъ представляется прекрасной теоріей безъ реальнаго значенія и силы.

Для того, чтобы прослѣдить степень дѣйствительнаго участія народа въ законодательствѣ и управленіи, остановимся сначала на тѣхъ случаяхъ, гдѣ народныя массы непосредственно голосуютъ по важнѣйшимъ вопросамъ государственнаго строя. Примѣры этого

---

1) C. Bouglé. La Démocratie devant la Science. Paris. 1904. p. 3—4 [Сравн. Бугле. Эгалитаризмъ (Идея равенства). Одесса. 1904. Стр. 133 и сл.].

найдемъ мы въ современной Америкѣ, въ недавнемъ прошломъ французскаго государства, въ старой и современной Швейцаріи. Въ Соединенныхъ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ народъ участвуетъ въ непосредственномъ голосованіи только относительно пересмотра конституціи и исправленія ея. Въ случаѣ общаго пересмотра народъ непосредственно рѣшаетъ вопросъ, во-первыхъ, о томъ, нужно ли созывать учредительный конвентъ или нѣтъ, во-вторыхъ, когда конвентъ уже выработаетъ проектъ конституціи—принять ее или отвергнуть. Въ случаяхъ частичнаго пересмотра парламентъ штата не только предлагаетъ, но и составляетъ поправки, и выработанныя такимъ образомъ статьи предлагаются на общее голосованіе всего народа. Федеральная конституція измѣняется и дополняется безъ обращенія къ прямому голосованію всей массы американскаго населенія

Во Франціи непосредственное законодательство народа было признано еще Конвентомъ въ 1792 году. И это начало было воспринято цѣлымъ рядомъ послѣдующихъ конституцій, какъ республиканскихъ, такъ и монархическихъ во время I и III Наполеоновъ. Такое голосованіе предложенныхъ народу измѣненій конституцій совершалось и на практикѣ нѣсколько разъ, причемъ послѣдняя конституція Второй Имперіи отъ 20 апрѣля 1870 г. была цѣликомъ подвергнута голосованію народа, которому проектъ плебисцита предлагалъ также одобрить уже прежде проведенныя „либеральныя реформы“: съ тѣхъ поръ во Франціи плебисцитъ болѣе не проявлялся ни на страницахъ закона, ни на практикѣ, а измѣненія конституціи производятся представительными палатами, объединенными въ національное собраніе. Прямого голо-

сованія народа такимъ образомъ во Франціи болѣе не существуетъ [1]).

Особеннаго развитія достигло народное законодательство въ Швейцарской федераціи и ея кантонахъ. Здѣсь, съ одной стороны, мы встрѣчаемъ маленькіе кантоны, которые представляютъ непосредственныя республики. Всѣ граждане въ такихъ кантонахъ собираются сообща на народныя собранія и рѣшаютъ въ его составѣ важнѣйшія государственныя дѣла и сами для себя издаютъ законы. Такая форма народнаго законодательства примѣнима только въ небольшихъ суверенныхъ общинахъ съ весьма ограниченнымъ числомъ жителей. Вмѣсто нея мы встрѣчаемъ въ Швейцаріи, съ другой стороны, весьма разнообразные типы всенароднаго голосованія или референдума. Этотъ референдумъ выражается въ слѣдующихъ формахъ. Во-первыхъ, народу предоставляется право отказать въ своемъ согласіи на законъ, принятый уже въ законодательномъ собраніи. Это—первоначальная форма референдума, причемъ для отверженія закона требовался отрицательный вотумъ большинства всѣхъ избирателей, а голоса неподанные считались поданными за законъ. Эта форма референдума называлась veto. Здѣсь народъ голосовалъ только тогда, когда онъ былъ противъ принятаго закона. Второй видъ референдума заключается въ томъ, что законъ, принятый законодательнымъ собраніемъ, считается только проектомъ. Этотъ послѣдній подвергается затѣмъ всенародному голосованію, причемъ большинство голосовъ и рѣшаетъ дѣло. Подобный референдумъ можетъ быть обязательнымъ, и въ такомъ случаѣ законы непремѣнно должын подвергаться всена-

[1]) Эсменъ. Общія основанія конституціоннаго права. Спб. 1898 г., стр. 200 и сл.

родному голосованію и не имѣютъ безъ него никакой силы. Референдумъ можетъ быть также факультативнымъ, причемъ всенародное голосованіе объявленнаго закона можетъ произойти только въ томъ случаѣ, если это потребуетъ опредѣленное число— извѣстное количество тысячъ гражданъ. Третьимъ видомъ непосредственнаго участія народа въ законодательствѣ является здѣсь такъ-называемая народная иниціатива. Она состоитъ въ томъ, что опредѣленное число гражданъ имѣетъ право потребовать, чтобы народу для голосованія была предложена та или другая законодательная реформа. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ это право болѣе развито. Опредѣленное число гражданъ можетъ тамъ прямо потребовать, чтобы предложенный ими полный проектъ закона былъ непосредственно подвергнутъ всенародному голосованію. Законодательное собраніе въ этомъ случаѣ можетъ также выступить со своимъ особымъ проектомъ и предложить его также на всеобщую баллотировку. Принятый народомъ проектъ получаетъ силу закона [1]).

Говоря о законодательномъ плебисцитѣ, нельзя обойти и тотъ видъ всенароднаго голосованія, который состоитъ въ томъ, что населенію опредѣленной области или страны предоставляется рѣшить путемъ всенароднаго голосованія о своемъ присоединеніи къ тому или другому государству и о признаніи опредѣленной формы государственнаго устройства. Такое голосованіе очень часто происходило въ Италіи во время ея объединенія при Викторѣ-Эммануилѣ. Этимъ же путемъ признало надъ собой власть итальянскаго

[1]) Эсменъ. Общія основанія, стр. 211 и. д. Сравн. Schollenberger. Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902. S. 231 u. w.

королевства и население Рима. Такое же голосованіе было признано по пражскому миру за населеніемъ Сѣвернаго Шлезвига, но не состоялось въ силу извѣстныхъ событій.

Всенародное голосованіе во всѣхъ его видахъ исходитъ изъ вѣрнаго принципа, но слѣдуетъ ложной методѣ. Приверженцы референдума забываютъ одно. При постоянномъ предложеніи новыхъ законовъ для голосованія ни одна партія физически не можетъ достаточно широко ознакомить народныя массы съ содержаніемъ и смысломъ предлагаемой мѣры. Взятая отдѣльно поправка конституціи, отрывочныя статьи изъ той или другой области права очень часто могутъ представляться весьма симпатичными и полезными, тогда какъ на самомъ дѣлѣ онѣ скрываютъ въ своемъ текстѣ или реакціонную мѣру, или же прямую опасность для народнаго блага. Правда, какъ говоритъ Брайсъ относительно Америки, тамъ „народная масса не ниже средняго уровня своихъ законодателей по интеллигенціи и по характеру и рѣже ихъ подвергается соблазнамъ. Законодателя можно подкупить, но нельзя подкупить народа“. Однако, народъ можно обмануть, народъ можно испугать, и партійной пропагандѣ почти невозможно заблаговременно и повсюду раскрыть глаза на истинный смыслъ предлагаемой мѣры. Только тамъ, гдѣ мы имѣемъ дѣло съ небольшимъ государствомъ и съ высокоразвитымъ аппаратомъ партійной организаціи страны, можно разсчитывать на тотъ успѣхъ, которымъ обладаетъ все народное голосованіе въ Америкѣ и Швейцаріи. Въ первомъ случаѣ отдѣльные штаты голосуютъ только объ измѣненіяхъ конституціи, во второмъ же—маленькая федерація распадается еще на болѣе мелкіе кантоны, и въ нихъ-то главнымъ образомъ и разви-

вается практика, недалекая отъ пріемовъ непосредственной республики съ ея суверреннымъ собраніемъ всѣхъ полноправныхъ гражданъ. Въ большихъ государствахъ Европы референдумъ еще не примѣнялся нигдѣ, кромѣ Франціи. Нельзя не замѣтить, наконецъ, что вездѣ, гдѣ онъ примѣняется, онъ выдвигаетъ на первый планъ консервативныя массы населенія.

Гораздо болѣе распространенной формой участія народа въ государственномъ управленіи является система такъ-называемаго представительства. Она состоитъ въ томъ, что народъ непосредственно избираетъ изъ своей среди особыхъ депутатовъ или представителей, которые затѣмъ организуются въ парламентъ, камеры или палаты и этимъ путемъ принимаютъ участіе въ законодательствѣ и управленіи страны. Народъ, однако, не остается чуждымъ и пассивнымъ зрителемъ дѣятельности своихъ избранниковъ. И если въ странахъ, гдѣ принято народное голосованіе, народъ постоянно долженъ заниматься государственными дѣлами, то въ представительномъ государствѣ это происходитъ только спорадически, черезъ короткіе промежутки, когда наступаетъ время избрать наново членовъ законодательнаго корпуса. И если трудно требовать, чтобы массы всегда являлись постоянными законодателями страны, то, наоборотъ, всегда возможно произвести въ короткіе сроки всенародный судъ избранникамъ народа, законодателямъ по профессіи. И это вполнѣ понятно. Во время выборовъ народу предлагаются не отдѣльные тезисы или статьи, не частные или обрывочные законы, а именно то, о чемъ онъ можетъ лучше всего судить: законодательство въ его общихъ и цѣлыхъ чертахъ, цѣлый рядъ мѣръ, связанныхъ въ логическое стройное единство. И заинтересованныя въ выборахъ пар-

тіи употребляютъ всѣ усилія, чтобы путемъ перекрестной полемики и народныхъ собраній выяснить массамъ весь смыслъ и значеніе отдѣльныхъ мѣръ или событій. Бюджеты, милитаризмъ, внѣшняя политика, колоніальное дѣло, юстиція, народное просвѣщеніе, внутренняя политика—все это проходитъ предъ избирателями въ видѣ сжатыхъ и общепонятныхъ очерковъ то при помощи агитаціонной рѣчи, то какъ избирательный листокъ. Вопросъ освѣщается со всѣхъ точекъ зрѣнія и во всѣхъ отношеніяхъ, а разъясненія и пониманіе его проникаютъ всюду, гдѣ только есть хоть одинъ избиратель.

Важнымъ аргументомъ въ пользу народнаго представительства является то обстоятельство, что, при крайней сложности современнаго законодательства, народъ въ своей массѣ совершенно лишенъ возможности подготовлять и обсуждать законы. Для этого требуется такая напряженная работа, такой законодательный опытъ и подготовка, что только спеціально выбранные представители могутъ съ успѣхомъ осилить громадную возложенную на нихъ работу. Народные представители могутъ оффиціально и не принадлежать къ числу патентованной интеллигенціи. Они могутъ выйти изъ той же широкой массы фабричнаго и крестьянскаго люда, но они должны быть лучшими, способнѣйшими среди нихъ, должны цѣликомъ посвятить себя сложной и напряженной законодательной работѣ. Такую необходимость представительства при помощи лучшихъ и облеченныхъ довѣріемъ народа людей обосновалъ въ свое время еще Монтескье съ замѣчательной силой. Вотъ что говоритъ онъ по этому поводу: „Въ виду того, что въ государствѣ свободномъ всякій человѣкъ, за которымъ признается свободная душа, долженъ управлять собою

самъ, законодательная власть должна бы принадлежать всему народу. Но такъ какъ въ большихъ государствахъ это невозможно, а въ малыхъ связано съ большими неудобствами, то необходимо, чтобы народъ дѣлалъ посредствомъ своихъ представителей все, что онъ не можетъ дѣлать самъ" [1]). Подробнѣе обосновалъ эту мысль Сійесъ въ своей рѣчи въ учредительномъ собраніи. „Новѣйшіе европейскіе народы, говоритъ онъ, очень мало похожи на древніе народы. У насъ только и рѣчи, что о торговлѣ, о земледѣліи, о фабрикахъ и т. п.; подъ вліяніемъ стремленій къ богатству всѣ государства Европы превратились какъ бы въ обширныя мастерскія; въ нихъ гораздо больше заботятся о потребленіи и производствѣ, чѣмъ о счастьѣ; поэтому и политическія системы основываются въ настоящее время исключительно на трудѣ. Въ большинствѣ людей мы, такимъ образомъ, вынуждены видѣть лишь рабочія машины. Однако, вы не можете отказать въ званіи гражданина и въ гражданскихъ правахъ этой толпѣ безъ образованія, которая всецѣло поглощается вынужденной работой; такъ какъ они должны повиноваться закону, совершенно такъ же, какъ вы, то и они должны такъ же, какъ вы, участвовать въ его созданіи; это участіе должно быть одинаковое... Граждане могутъ довѣряться нѣкоторымъ изъ своей среды; не отчуждая своихъ правъ, они поручаютъ другимъ осуществлять ихъ, ради общей пользы они назначаютъ представителей, гораздо болѣе, чѣмъ они сами, способныхъ знать общій интересъ и сообразно съ этимъ истолковать ихъ собственную волю" И къ этимъ доводамъ въ пользу народнаго представительства нужно прибавить еще

[1]) Монтескье. О духѣ законовъ. Спб. 1900 г., кн. XI, гл. 6.

одинъ. При всенародномъ голосованіи законъ вотируется цѣликомъ, а въ силу этого лицамъ, желающимъ его въ одной только части, нѣтъ никакихъ путей для частичныхъ измѣненій и поправокъ. Они должны голосовать только за или противъ. Этимъ же, само собой разумѣется, искажается ихъ истинная воля.

Народъ и народное представительство есть одно и то же. Будучи государственнымъ коллегіальнымъ органомъ, часть своихъ функцій онъ осуществляетъ непосредственно самъ, а другую черезъ посредство своихъ представителей, которые образуютъ въ то же время органъ самого государства. „Какъ первичный органъ, народъ функціонируетъ самъ въ актѣ избранія, посредствомъ котораго онъ назначаетъ своихъ представителей". „Избраніе депутатовъ создаетъ", далѣе, „прочную связь между представителями и всѣмъ народомъ; именно, отношеніе органа къ цѣлому... Съ этимъ согласуется также та постоянная и нормальная политическая зависимость депутатовъ отъ избирателей", которая выражается въ томъ, „что избранный всегда находится подъ дѣйствительнымъ контролемъ избирателей, хотя и не обязанъ передъ ними никакой отчетностью". „Парламентъ, воля котораго совершенно расходится съ народными воззрѣніями, не можетъ долго оставаться у власти. Продолжительность парламентскихъ сессій, распущеніе выборныхъ палатъ правительствомъ, организація избирательнаго права и т. д. суть не только политическіе, но и правовые факты и средства къ тому, чтобы сохранить за народнымъ представительствомъ характеръ органа воли народа". Будучи, далѣе, органомъ всего народа, современное представительство этимъ самымъ рѣзко отличается отъ всѣхъ сословныхъ учрежденій, отъ

представительства классовъ, мѣстностей или отдѣльныхъ лицъ населенія. Каждый „членъ палаты есть представитель всего народа... Онъ есть членъ коллегіи, воля которой есть воля народа", а, „стало быть, воля его должна быть разсматриваема исключительно, какъ одинъ изъ элементовъ, образующихъ народную волю, а не какъ воля какой либо группы населенія". „Народъ и народное представительство образуютъ поэтому правовое единство. Парламентъ является въ юридическомъ смыслѣ организованнымъ народомъ". По староанглійскому представленію „всякій англичанинъ лично присутствуетъ въ парламентѣ", разъ тамъ есть избранные имъ представители [1]).

Всеобщее и равное избирательное право для всякаго гражданина является въ виду этого дѣломъ простой справедливости. На сцену вышелъ индивидъ съ личной энергіей, личнымъ творчествомъ и личнымъ трудомъ. Вялыя массы неподвижныхъ формъ натуральнаго хозяйства разсыпались милліономъ самосознательныхъ единицъ, борющихся за жизнь, за развитіе, за успѣхъ. Съ индивидуализаціей народнаго хозяйства перемѣстился базисъ государственныхъ силъ. И если въ настоящее время мы слышимъ о милліардныхъ бюджетахъ и государственныхъ долгахъ, если нынѣшнее государство превратилось въ колоссальный аппаратъ организованнаго, снабженнаго великолѣпной техникой труда, то не надо забывать, что его сила есть кристаллизованная мощь многомилліоннаго народа, результатъ индивидуальной работы его обособленныхъ, безчисленныхъ частицъ. На индивидѣ построенъ капитализмъ. Имъ держится и новое государство.

---

[1]) Еллинекъ. Общее ученіе о государствѣ, стр. 387—389. Срав. о демократизаціи англійскаго права Hatscher, Englisches Staatsrecht. B. I. Tübingen, 1905, S. 247

Но и въ другомъ смыслѣ народъ въ своихъ широкихъ низахъ является источникомъ политической мощи и силы. Не рыцарство, не наемныя полчища ландскнехтовъ или кондотьери оберегаютъ теперь государство отъ внѣшнихъ нападеній, защищаютъ отъ чужеземныхъ полчищъ народныя нивы и поля. Не сословія, не суверенные города, не отдѣльныя мѣстности отдаютъ жизнь своихъ сыновъ во время войнъ на полѣ битвы. Съ крѣпостнымъ правомъ пала рекрутчина; отъ служилой повинности освободились дворяне и воинская служба уравняла всѣхъ. Безъ различія сословій и состояній, религіи и національности—всѣ отъ послѣдняго бобыля до богатѣйшаго барина призваны одинаково подъ знамена; падаютъ передъ повинностью крови всѣ перегородки сословія, класса и рода. И опять-таки не количествомъ пассивныхъ, невѣжественныхъ полчищъ, не массою человѣческихъ тѣлъ, не горами пушечнаго мяса побѣждаетъ современная армія и даже не дисциплиною послушныхъ, покорныхъ рабовъ. Индивидъ сознательный, разумный и нравственный, индивидъ, обладающій знаніемъ и самодѣятельностью, личность, проникнутая чувствомъ долга и самоотверженіемъ — на этомъ основаніи строится современное войско, изъ него черпаетъ оно и силу, и натискъ, и побѣду. Воспитаніе индивида есть первая задача войска и не шпицрутенами, не палкой, или нагайкой создается его духъ. Не рабы, а граждане побѣждаютъ.

Въ неменьшей степени нуждается новое государство въ индивидуальномъ трудѣ, знаніи и морали для созданія своего административнаго и законодательнаго аппарата. Прежде въ этомъ отношеніи спасали церковь, община, сословная дисциплина и честь Дворянство гарантировало такъ-называемое благо-

родство и вѣрность; церковь блюла за добродѣтелью и просвѣщеніемъ; община ручалась за послушаніе и тишину. При несложныхъ функціяхъ простой патріархальной жизни несложенъ былъ и аппаратъ, регулирующій индивидуальную совѣсть, личное убѣжденіе, знаніе единицъ; при неглубокихъ запросахъ довольствовались малымъ. Пустая обрядность и исконный бытъ, прадѣдовская пропись и сословное приличіе, схоластическая начитанность и судейская рутина, отеческое внушеніе и пастырская лоза — все это удовлетворяло вполнѣ запросамъ уединенной жизни, разрозненныхъ отношеній, мелкихъ союзовъ, мѣстной автономности, самодовлѣющихъ хозяйственныхъ и политическихъ единицъ. Спасительная строгость являлась дополненіемъ непосредственной патріархальной опеки, семейная деспотія лежала въ основѣ сословной и союзной дисциплины. Новое государство освободило индивида отъ тяжелаго гнета непогрѣшимой схоластики, церковнаго ада и сословнаго застѣнка. Педагогія барской конюшни погибла вмѣстѣ съ дворянскимъ благородствомъ. Свободная и личная совѣсть, индивидуальное убѣжденіе и отвѣтственность, автономная мораль и критическое знаніе, свободно-избранный законъ индивидуальнаго существованія, свободно-установленный принципъ единичнаго призванія—вотъ тѣ силы, на которыя оперлось новое государство и призвало всѣхъ лично и по отдѣльности къ общей государственной работѣ. Для новой самодѣятельной должности и новаго правленія, для отвѣтственнаго и творческаго руководства единой и цѣлостной администраціей, для правового и цѣлесообразнаго регулированія колоссальныхъ средствъ современнаго государства понадобилась такая масса общихъ и профессіональныхъ знаній, такая глубина

личной моральности народа, такая сила и дисциплина характера его вождей, что только полная мобилизацiя всѣхъ наличныхъ силъ страны, искреннее и рѣшительное обращенiе къ человѣческой личности, гдѣ бы она ни была, могли спасти новое государство отъ крушенiя, обезпечить ему необходимый притокъ и нравственныхъ, и умственныхъ, и творческихъ, и перерабатывающихъ силъ изъ среды населенiя. Вполнѣ понятно поэтому, что на демократическомъ принципѣ построена современная служба, принимающая въ свои ряды лицъ всѣхъ сословiй, религiй, нацiональностей. Не менѣе естественнымъ является привлеченiе всѣхъ наличныхъ силъ населенiя къ несенiю мѣстной общественной службы, къ участiю въ органахъ самоуправленiя. И тѣмъ же началомъ проникнута всеобщая гражданская повинность, лежащая на всемъ населенiи страны, которая доставляетъ сюда многочисленные кадры народныхъ судей—присяжныхъ засѣдателей. Всѣ безъ исключенiя граждане государства проходятъ постоянную школу общественной дѣятельности и служенiя; всѣ безъ исключенiя должны отдать свои умъ и знанiя на благо общее. На моральности массъ покоится вся государственная машина; на политическомъ воспитанiи народа зиждется его мощь, на общемъ высокомъ уровнѣ просвѣщенiя — его сила, а въ самомъ широкомъ привлеченiи его къ дѣлу законодательства, суда и управленiя—залогъ его хозяйственнаго и политическаго прогресса.

Требованiе всеобщаго избирательнаго права есть только логическiй, неизбѣжный выводъ изъ социальныхъ, политическихъ и моральныхъ условiй современности. Несправедливо лишить избирательнаго права того, кто создаетъ своимъ потомъ и кровью величiе государства, кто даетъ ему и золото, и хлѣбъ, кто

жертвуетъ своей жизнью за безопасность и благс отечества. Но не только несправедливо, но и не цѣлесообразно. Исключеніе извѣстной части населенія отъ участія въ народномъ представительствѣ влечетъ за собой неизбѣжно пониженіе въ народѣ уровня гражданской доблести, политическаго воспитанія. Наиболѣе одаренные и свѣтлые умы, выдающіеся характеры политическіе таланты остаются за бортомъ оффиціальнаго народа. Еще нигдѣ и никогда богатство и знатность не обезпечивали ни ума, ни нравственности, ни дарованія. Но исключеніе широкихъ массъ народа отъ избирательнаго права влечетъ за собой не только указанные нами недостатки и опасность. За такимъ привелигированіемъ части населенія, получающей право говорить отъ имени всѣхъ, слѣдуютъ большія бѣдствія на почвѣ соціальной борьбы и классовыхъ отношеній. Сословный или имущественный цензъ разрушаетъ государство.

И въ самомъ дѣлѣ. Общепризнаннымъ является тотъ фактъ, что юридическое равенство новой эпохи скрываетъ въ себѣ тѣмъ болѣе тяжелое соціальное неравенство, что оно основывается не на силѣ патріархальныхъ преданій, не на добровольномъ подчиненіи божественному порядку грубыхъ и темныхъ массъ, а на голой силѣ аграрнаго, промышленнаго и торговаго капитала.

Представительное государство на основѣ имущественнаго или сословнаго ценза—это вѣнецъ стремленій жаднаго и властолюбиваго капитала. Сословный цензъ тутъ, конечно, понимается очень условно. Средневѣковыхъ сословій, представлявшихъ собой извѣстное политическое и моральное единство, больше не существуетъ. Капитализмъ давно ихъ разложилъ и уничтожилъ, но остался раграрій, привыкающій

лоскуткомъ сословной чести ухищренія новаго лэндлордизма, капиталистически построеннаго земледѣлія, этой машины для превращенія труда въ зерновые запасы, наполняющіе элеваторы. Сословій нѣтъ, но есть нѣкоторая противоположность между аграрнымъ и промышленнымъ капиталомъ, между нимъ и уцѣлѣвшимъ ремесломъ, а также мелкимъ крестьянскимъ хозяйствомъ. Съ каждымъ днемъ все энергичнѣе выбиваетъ крупный капиталъ мелкое производство, все рѣшительнѣе его побѣда въ средѣ промышленности, земледѣлія, обмѣна; но для достиженія своей цѣли онъ не остановится передъ окольными путями, передъ завѣдомой поддѣлкой своей политической формы. Сословность и сословный цензъ даютъ для этого слишкомъ достаточныя средства. Аграрный капиталъ окрашивается подъ цвѣтъ рыцарской доблести и дворянскаго благородства. Его капиталистическій скелетъ одѣвается въ феодальные доспѣхи и получаетъ представительство по праву первородства или въ верхней камерѣ, или привилегированное положеніе въ нижней. И съ промышленнымъ капиталомъ происходитъ тотъ же маскарадъ. Подъ видомъ носителя городской культуры, образованности и политической зрѣлости онъ захватываетъ въ свои руки народное представительство и при помощи ценза водворяетъ свое узкоклассовое владычество разжирѣвшихъ мѣщанъ, создаетъ плутократію. И къ этимъ властвующимъ силамъ присоединяется разбогатѣвшее крестьянство и мелкій промыселъ изъ селъ и городовъ и составляетъ клерикальную массу мелкой ограниченной буржуазіи. Исключеннымъ изъ этихъ сословій само собой оказывается неимущій многомилліонный пролетаріатъ. Особенно характерно и ярко проведена эта система въ современной Австріи, гдѣ изъ числа 425

членовъ палаты депутатовъ 85 членовъ выбираются представителями крупнаго землевладѣнія, 139—городами, а также торговыми и промышленными палатами и только 129—массой сельскаго населенія и только 72 — при участіи фабричнаго пролетаріата. Такимъ образомъ помѣщикамъ, городской и торговой буржуазіи принадлежитъ $52^2/_3\%$, всего представительства въ нижней палатѣ, въ то время, какъ на сельчанъ $30^1/_3\%$, а на общій классъ выборщиковъ, включая и помѣщиковъ, и бюргеровъ, и крестьянъ, и рабочихъ, приходится всего навсего 17% представительства. И если прибавить еще къ этому представительству сословій феодаловъ, крупныхъ капиталистовъ, принцевъ и сановниковъ, наполняющихъ собою первую австрійскую палату, то уродливый характеръ австрійскаго представительства станетъ еще яснѣе [1]). Въ германскихъ конституціяхъ отдѣльныхъ государствъ цензъ для нижней палаты, дворянскій дипломъ для верхней являются подходящими средствами для обезпеченія власти своекорыстному меньшинству. Въ Саксоніи мѣстные горные бароны держатъ представительство цѣликомъ въ своихъ рукахъ и проводятъ реакціонную политику въ то время, какъ большинство народа идетъ за знаменемъ соціалдемократіи. Въ Вюртембергѣ до послѣдняго времени во второй камерѣ сохранялось особое представительство рыцарскаго дворянства, духовенства и мѣстнаго университета. Въ княжествѣ Рейсъ старшей линіи до настоящей поры засѣдаютъ въ парламентѣ привилегированные владѣльцы рыцарскихъ имѣній. То же находимъ мы и въ Шаумбургъ-Липпе... Духовенство особенно

[1]) Dr. J. Ulbrich. Das Oesterreichische Staatsrecht. Tübingen 1904. S. 103.

представлено въ Брауншвейгѣ. Въ первыхъ камерахъ всѣхъ нѣмецкихъ государствъ подавляющая масса членовъ принадлежитъ къ представителямъ аграрнаго и промышленнаго капитала. И даже тамъ, гдѣ существуютъ выборы въ первую камеру, они производятся въ чрезвычайно ограниченныхъ размѣрахъ. Въ Саксоніи въ первую палату выбираютъ владѣльцы рыцарскихъ и крупныхъ имѣній. Въ Баденѣ—помѣстное дворянство и университеты; въ Гессенѣ—дворяне-землевладѣльцы [1]).

Чистую классовую систему находимъ мы въ Пруссіи и Саксоніи, въ этихъ наиболѣе отсталыхъ странахъ нѣмецкаго языка и культуры. Классы — это уже не сословія. Противоположность между аграріемъ и промышленнымъ капиталистомъ здѣсь сбрасываетъ всякій феодальный обликъ. Тутъ все нивеллируется передъ непокрытымъ признаніемъ исключительной власти денегъ, а населеніе разсматривается не съ точки зрѣнія его значенія для государственной жизни страны, а исключительно—его денежной силы. Все уступаетъ здѣсь передъ голымъ началомъ богатства и состоятельности, и только постольку признаются граждане представителями страны, поскольку за ними стоитъ безличный, безцвѣтный, антисоціальный, международный капиталъ. Человѣкъ здѣсь замѣняется монетой. У кого больше денегъ въ карманѣ, тому предоставляется все распоряженіе „страной“. По прусской системѣ—принятой съ небольшой перемѣной въ Саксоніи—всѣ плательщики податей отдѣльнаго участка дѣлятся на три разряда. Въ первомъ выбираютъ наиболѣе крупные капиталы, платящіе треть податей участка, во второмъ зачисляются менѣе

[1]) G. Meyer. Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin. 1901. S. 248.

крупные капиталы, платящіе вторую треть, въ третьемъ— всѣ остальные плательщики податей, вносящіе послѣднюю треть. И каждый изъ этихъ разрядовъ имѣетъ одинаковое число голосовъ. Благодаря этой ариѳметикѣ капиталы перваго и второго разрядовъ выбираютъ вдвое больше избирателей, чѣмъ самый многочисленный третій разрядъ, охватывающій громадное число населенія. При этой системѣ 15% меньшинство властвуетъ безраздѣльно надъ 85-ью процентами остального населенія только въ силу того, что въ его рукахъ сосредоточены крупнѣйшіе капиталы. Эта система обезпечиваетъ политическое господство владыкамъ въ области соціальной. Ихъ классовые интересы отождествляются цѣликомъ съ интересами государства и лишаются въ силу этого какихъ бы то ни было правовыхъ и политическихъ границъ. „Государство—это мы“ могутъ смѣло заявить прусскіе и саксонскіе капиталисты-предприниматели и крупные владѣльцы земли. И вполнѣ естественнымъ является то поразительное обстоятельство, которое такъ характеризуетъ и прусскую, и саксонскую камеры: въ этихъ органахъ народнаго представительства нѣтъ мѣста народу, туда не допускается ни одинъ представитель народныхъ массъ, ни одинъ членъ многомилліонннго пролетаріата, никто изъ числа рабочей партіи, имѣющей именно въ Пруссіи и Саксоніи главные центры своей мощи и силы. Тѣ рабочіе, которые послали въ рейхстагъ 81 депутата, а въ Саксоніи захватили въ свои руки всѣ депутатскіе мандаты рейхстага, кромѣ одного или двухъ, ни въ саксонскомъ, ни въ прусскомъ ландтагѣ не имѣютъ ни одного представителя“ [1]).

---

[1]) Paul Hirch. Der preussische Landtag. Berlin. 1903. S. 37. Ср. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der socialdemokratischen Partei Preussens. Berlin 1905. S. 93.

Болѣе скрытую систему капиталистическаго классового господства встрѣчаемъ мы въ тѣхъ государствахъ, гдѣ для осуществленія избирательнаго права требуется наличнось опредѣленнаго имущественнаго и образовательнаго ценза или же гдѣ всеобщее избирательное право искажается такъ-называемой плюральной системой. Систему ценза находимъ мы въ Швеціи и Венгріи, въ Сербіи, Люксембургѣ и Кроаціи. Этотъ цензъ выражается то въ наличности опредѣленнаго закономъ имущества, то—въ громадномъ большинствѣ—въ уплатѣ извѣстнаго количества прямыхъ податей. При помощи всѣхъ этихъ мѣръ достигается то же самое, что и при помощи классовой системы. Отъ участія въ народномъ представительствѣ отрѣзается именно тотъ самый народъ, интересы котораго должны быть охранены. И образовательный цензъ здѣсь не дѣлаетъ никакого исключенія. Тѣ дипломы среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, которые должны гарантировать якобы высшую степень развитія и познаній, на самомъ дѣлѣ гарантируютъ только одно — преобладаніе капиталистической буржуазіи съ ея монопольнымъ просвѣщеніемъ. Образованіе при теперешней его сложности и дороговизнѣ доступно преимущественно только состоятельнымъ элементамъ, которые могутъ обезпечить своимъ дѣтямъ десятилѣтія нужнаго досуга для занятія искусствомъ и наукой. Науки и искусства въ современномъ обществѣ — привилегія богатыхъ... Бельгійское избирательное право съ его плюральной системой голосовъ дѣлаетъ попытку преобразовать имущественный цензъ въ еще болѣе неуловимыя формы; чтобы не обидѣть рабочихъ, здѣсь всѣмъ предоставлено избирательное право. Всякій бельгіецъ 25-ти лѣтъ получаетъ по крайней мѣрѣ одинъ голосъ.

Но сложная система дополнительнаго ценза открываетъ затѣмъ возможность состоятельнымъ классамъ получить лишніе голоса вплоть до трехъ. Наличность 35-лѣтняго возраста и уплата 5 фр. прямого налога уже доставляютъ одинъ лишній голосъ такимъ болѣе состоятельнымъ и зрѣлымъ обывателямъ. Этимъ возносится на высшую степень, сравнительно съ рабочими, крестьянство, которое такимъ образомъ, начиная съ 35-лѣтняго возраста оказывается вдвое зрѣлымъ и одареннымъ, чѣмъ такой же 35-лѣтній рабочій. Такъ мелкая буржуазія получаетъ значительный перевѣсъ, но на этомъ дѣло не останавливается. Уже 25-ти лѣтній возрастъ достаточенъ для зрѣлости лицъ, обладающихъ опредѣленнымъ имуществомъ на правѣ собственности или взятымъ за женой, или принадлежащимъ не совершеннолѣтнимъ дѣтямъ. И такимъ же 25-лѣтнимъ людямъ предоставляетъ бельгійская конституція два лишнихъ голоса, если они обладаютъ учеными дипломами, а также званіями и должностями на частной и общественной службѣ. По этой системѣ крестьянину, платящему прямой налогъ, нужно созрѣвать лишнихъ 10 лѣтъ, чтобы получить одинъ лишній голосъ. Юный инженеръ, обладающій недвижимостью въ 2.000 фр. и соотвѣтственнымъ дипломомъ или положеніемъ, получаетъ сразу 3 голоса: въ три раза почитается онъ зрѣлѣе, умнѣе, сознательнѣе и способнѣе, чѣмъ простой рабочій. [1]).

Кромѣ ценза въ разныхъ его видахъ для утвержденія классового господства буржуазіи было изобрѣтено много всякихъ способовъ и мѣръ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ реакціонные элементы старались во-

---

[1]) La constitution Belge revisée. Bruxelles 1897. Статья 47. Ср. Meyer, Wahlrecht. S. 298 и сл.

обще ограничить пользованіе избирательнымъ правомъ для всѣхъ, такъ какъ при этомъ предполагалось, что больше всего отъ этого потерпятъ именно народныя массы, которыя даютъ наибольшій процентъ избирателей. Высокій возрастъ, долговременное проживаніе въ опредѣленномъ мѣстѣ, требованіе грамотности, сложныя формальности для занесенія лица въ число избирателей — все это примѣнялось съ тѣмъ, чтобы сузить избирательное право массъ, ограничить степень ихъ вліянія на государство. Подобную же цѣль преслѣдуютъ и тѣ мѣры, которыя налагаютъ на кандидата обязанность нести денежные расходы по его избранію или требовать, чтобы депутаты не получали отъ казны никакого вознагражденія. Такъ косвеннымъ путемъ думали отпугнуть народъ отъ участія въ великомъ дѣлѣ народнаго представительства или прямо уменьшить число его голосующихъ членовъ... Къ другой категоріи ограниченій относится требованіе опредѣленной національности или вѣроисповѣданія отъ избирателей. Эти требованія принадлежатъ къ темнымъ временамъ національной вражды и религіозной нетерпимости. Ихъ мѣсто не въ современномъ государствѣ, а въ застѣнкѣ средневѣковья. Ихъ почва — невѣжество и дикость азіатовъ, а не гражданство европейскихъ народовъ. Ни въ одномъ изъ европейскихъ государствъ такихъ ограниченій не существуетъ.

Всеобщее и равное избирательное право съ прямой и тайной подачей голосовъ является въ настоящее время единственнымъ средствомъ обезпечить народу необходимую защиту его правъ, соблюденіе его важнѣйшихъ и насущнѣйшихъ интересовъ. И эту систему приняли въ настоящее время всѣ передовыя государства Запада, заслуживающія названія вели-

кихъ европейскихъ державъ. Франція, Германія, Швейцарія, Норвегія, Испанія, Греція, Сѣверо-Американскіе Штаты приняли именно эту систему, какъ условіе нормальной и здоровой государственной жизни. Весьма замѣтно отступаютъ отъ нея Англія, Нидерланды и Данія, гдѣ требуются для избирателя наличность собственнаго жилища или незначительнаго ценза. Въ Италіи и Португаліи отъ избирателей требуется только грамотность. Въ виду этого принципъ всеобщаго избирательнаго права надо считать безусловно господствующимъ въ Европѣ. Онъ принятъ однако не только въ Сѣверной, но и Южной Америкѣ. Онъ перешелъ вмѣстѣ съ современной культурой и на Австралійскій материкъ. И только тѣ ограниченія въ правѣ избирать и быть избраннымъ допускаетъ этотъ принципъ, которыя наилучшимъ образомъ обезпечиваютъ народу воплощеніе его воли въ лицѣ народныхъ представителей.

Всеобщее и прямое, равное и тайное избирательное право открываетъ только формальную возможность для организаціи народнаго представительства, для выраженія народной воли. Самымъ же дѣломъ образованія сильнаго представительства занимается не право, а политика, не законъ, а реальная политическая жизнь. И хотя ни одна конституція ни единымъ словомъ не предусматриваетъ существованія политическихъ партій, тѣмъ не менѣе именно на ихъ обязанности лежитъ вскрытіе широкихъ классовыхъ и національныхъ противорѣчій, возведеніе частныхъ и групповыхъ интересовъ къ принципу общаго блага, созданіе длительныхъ элементовъ, образующихъ изъ себя единую волю народа, какъ цѣлаго. Проф. Шолленбергеръ называетъ политическія партіи „добровольными, расчитанными на продолжительное существо-

ваніе, соединеніями гражданъ въ цѣляхъ воздѣйствія на управленіе государствомъ или—другими словами— въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы направить въ опредѣленномъ направленіи или всю политику въ ея цѣломъ, или же въ опредѣленной отрасли ея дѣятельности". Тотъ же ученый различаетъ далѣе религіозныя партіи, вродѣ черныхъ партій клерикаловъ и ультрамонтановъ; національныя партіи вродѣ шовинистическихъ, патріотическихъ и „иностранныхъ"; сословныя или классовыя партіи—юнкерскія, бюргерскія, рабочія или соціалистическія—красныя; конституціонныя, какъ, напримѣръ, монархистовъ, республиканцевъ, централистовъ или федералистовъ; экономическія партіи, вродѣ приверженцевъ охранительныхъ пошлинъ и свободной торговли; чисто-политическія партіи, наконецъ, какъ-то: консервативныя, либеральныя, прогрессивныя, правыя или лѣвыя и т. д. По своему составу партіи не представляютъ компактной одинаковой массы. Это въ особенности надо сказать о чисто-политическихъ группахъ. Партія—это масса, которая находится въ постоянномъ процессѣ превращенія. Партія это есть процессъ. Какъ говоритъ по этому поводу Розенкранцъ: „Подобно тому, какъ грозовая туча не представляетъ собой рукава, наполненнаго дождемъ, градомъ и молніей, а представляется вѣчно преобразующимся существомъ, слѣдующимъ за атмосферическими явленіями, точно также и возникшая изъ среды историческаго движенія партія есть постоянно образующееся явленіе". Въ самой партіи всегда существуютъ и центростремительное, и центробѣжное теченія. Ея центръ составляетъ аристократически-или монархически-образованная верхушка. Она представляетъ собой всегда іерархію даже въ самой демократической партіи. По словамъ Розенкранца, „изъ

неопредѣленнаго броженія массы выдѣляются сначала нѣкоторые близкіе круги съ родственными взглядами. Изъ этихъ круговъ возвышаются въ свою очередь отдѣльныя, дающія тонъ личности, наконецъ, благодаря какому нибудь обстоятельству выдвигается одна изъ нихъ и дѣлается окончательнымъ центромъ притяженія для остальныхъ". Такъ рождается вождь партіи или лидеръ, и вокругъ него группируются приверженцы на различныхъ ступеняхъ іерархіи. Здѣсь мы встрѣчаемъ и холодныхъ теоретиковъ, одаренныхъ силою прозорливости и расчета; здѣсь и лирическій паѳосъ, такъ отличающій собою партійнаго энтузіаста; здѣсь и дѣлецъ, и проповѣдникъ, и пропагандистъ, и агитаторъ; здѣсь и служебныя силы, направленныя къ собиранію денегъ, устройству связей, организаціи партійной печати и т. д. Начиная этими лицами и кончая пассивными членами партіи, мы находимъ массу самыхъ разнообразныхъ способностей и дарованій. И къ постоянному составу партій примыкаетъ масса сочувствующихъ, перебѣжчиковъ и „друзей", число которыхъ растетъ по мѣрѣ успѣховъ партіи и падаетъ при ея неудачѣ. Монархическимъ элементомъ въ каждой партіи является ея „вождь", который пользуется безграничнымъ довѣріемъ своихъ приверженцевъ. Онъ долженъ обладать особенной силой проницательности, твердости убѣжденій и энергіи въ самомъ дѣйствіи и въ немъ воплощается то единство, которое объединяетъ партію въ нѣчто цѣлое. Партійная дисциплина, наконецъ, охватываетъ все это соединеніе своею постоянной и желѣзной цѣпью, дѣлаетъ изъ партіи своего рода свѣтскую церковь, гдѣ люди во имя опредѣленныхъ соціальныхъ цѣлей сходятся не только для исповѣданія своей „вѣры", но и для воплощенія въ жизни своихъ общественныхъ идеа-

ловъ. Въ непрестанной борьбѣ за вліяніе и власть находитъ партія и познаніе своихъ силъ и провѣрку своей программы. Отъ партій отличаются фракціи—въ широкомъ смыслѣ слова—представляющія собой два различныхъ крыла одной партіи: котеріи или кружки, гдѣ, благодаря тѣсному сожительству, въ основу единства ложатся личныя отношенія. Наконецъ, клика, которая представляетъ собой группу, построенную исключительно на корыстныхъ интересахъ сочленовъ. Въ странахъ несвободныхъ на мѣсто партій становятся тайныя сообщества и союзы, которые обязаны своимъ существованіемъ нетерпимости и гнету правительственной власти [1]).

Въ основѣ большинства крупныхъ партій современности лежитъ соціально-экономическій элементъ. Раздѣленіе общества на имущихъ и неимущихъ и крайнее обостреніе борьбы между этими группами привело къ тому, что всѣ партіи должны были высказать свое принципіальное отношеніе къ этому вопросу. Мало того. Создались новыя партіи, которыя цѣликомъ стоятъ на почвѣ классовой борьбы, дѣлаютъ своей задачей раскрытіе классовыхъ противоположностей, переносятъ въ область политики проблемы экономической мощи и силы. Правда, мы встрѣчаемъ и до сихъ поръ въ англійскомъ парламентѣ представителей рабочаго населенія, лишенныхъ всякаго классового инстинкта, представляющихъ собой только узкіе интересы мѣстной рабочей единицы. И недаромъ засѣдаютъ въ германскомъ рейхстагѣ съ подобной же цѣлью депутаты союза сельскихъ хозяевъ, готовые принести всю страну въ жертву корыстнымъ интере-

[1]) Dr. J. Schollenberger. Politik in systematischer Darstellung Berlin. 1903. S. 81. u f.

самъ одного землевладѣнія. Такія партіи однако недостойны своего наименованія. Парламентъ есть меньше всего сборище приказчиковъ и повѣренныхъ отъ всѣхъ возможныхъ уголковъ хозяйственной жизни. При такомъ положеніи дѣлъ партіи были бы излишни и безъ ихъ посредства создавалась бы „воля націи". Она была бы результатомъ временныхъ соглашеній отдѣльныхъ депутатовъ, какъ приказчиковъ пославшихъ ихъ хозяевъ, опредѣлялась бы случайной коалиціей тѣхъ или другихъ экономическихъ интересовъ. Государство превратилось бы въ торговый базаръ, а парламентъ—въ биржу. Единственнымъ рычагомъ парламентскихъ операцій стали бы выгода и расчетъ. Путемъ гражданскихъ сдѣлокъ являлись бы соглашенія о „народномъ благѣ" со стороны „хозяевъ" государства, и въ общемъ разграбленіи народнаго достоянія получили бы львиную часть и депутаты въ качествѣ „представителей". Составленное коалиціоннымъ путемъ, парламентское большинство было бы всесильно. Обезпечивая всякія выгоды своимъ избирателямъ, не забывая себя, оно выродилось бы въ концѣ-концовъ въ шайку разбойниковъ, которые истребили бы сами себя въ дѣлежѣ добычи. Сильныя въ капиталистическомъ обществѣ плутократическія группы и такъ давно уже встали на этотъ путь. Бюргерскій либерализмъ, разложившійся подъ вліяніемъ биржи, внесъ уже пріемы денежнаго прилавка въ парламентскую атмосферу капиталистическихъ странъ. Итальянскія партіи тамошней буржуазіи — партіи только по имени. Бюргерскихъ депутатовъ тамъ продаютъ и покупаютъ такъ же, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ и въ панамистской Франціи. Съ гибелью политическаго чутья и моральной силы гибнутъ и бюргерскія партіи въ истинномъ смыслѣ слова, разлагаются

въ хищныя, безпринципныя клики... Чѣмъ однако можетъ быть партія на экономической основѣ, показываетъ примѣръ рабочихъ партій Бельгіи и Германіи. Эти партіи сумѣли подняться надъ мелкими интересами колокольни, замѣнили узкій близорукій экономизмъ широкимъ соціальнымъ разумѣніемъ. Онѣ не продаютъ себя за отдѣльныя выгоды, за оппортунистическія уступки, за частныя поблажки со стороны властвующихъ классовъ. Онѣ не дѣйствуютъ, не возстаютъ противъ интересовъ своихъ товарищей-рабочихъ ради полученія временнаго барыша или пользы. И въ нихъ проявляется не мелкая корысть, не узкій экономическій расчетъ. Ихъ борьба стоитъ многихъ жертвъ, основана на братствѣ, требуетъ не торгашества, а самоотверженія. Интересы всего рабочаго класса, его побѣду, его успѣхъ ставятъ онѣ своей цѣлью. Общему здѣсь въ жертву приносится частное, цѣлому—отдѣльная единица. Матеріальная и экономическая основа воплощается здѣсь въ зданіе высокаго интеллекта и нравственной силы. На настоящемъ здѣсь строится будущее, съ экономикой заключаетъ союзъ политика. Но побѣда рабочаго класса не должна быть цѣлью къ установленію его господства и деспотіи на мѣсто современной тиранніи капитала. Съ побѣдой его политическаго идеала должно быть достигнуто благо всѣхъ, все человѣчество должно получить справедливыя и гуманныя формы жизни. Всѣ люди безъ различія національности, состояній и возрастовъ, всѣ должны получить въ новомъ государствѣ полную возможность матеріальнаго обезпеченія и культурнаго совершенства...

Въ силу такой тактики рабочей партіи во всѣхъ главныхъ европейскихъ государствахъ бюргерскія партіи принуждены были также высказаться по со-

ціальному вопросу, пришлось дѣлать уступки, идти на компромиссъ. Такъ былъ созданъ мирный ходъ соціальной борьбы, и безъ оружія, безъ крови и революцій рабочіе добились при помощи партійной борьбы постепеннаго улучшенія своей судьбы. И для бюргерскихъ партій путь уступокъ и соціальной реформы совершенно неизбѣженъ: являясь нетолько представителями предпринимателей и капиталистовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и народными представителями въ широкомъ смыслѣ слова, вожди бюргерства не могутъ не знать, что всякое обостреніе классовой борьбы отражается прежде всего на благосостояніи націи, на производительной и потребительной силѣ народа, ослабляетъ его вооруженную силу и международный престижъ, подвергаетъ наконецъ сами властвующіе круги неизмѣримо большимъ потерямъ, чѣмъ всѣ выгоды неукоснительнаго господства и нетерпимости, взятыя вмѣстѣ. Цѣлый рядъ вѣскихъ финансовыхъ, международныхъ, политическихъ и культурныхъ соображеній примѣшивается такимъ образомъ къ чисто экономической борьбѣ, смягчаетъ ее, вводитъ въ русло непрерывнаго развитія и прогресса. И именно партіи и партійная борьба являются тѣмъ чуткимъ и гибкимъ аппаратомъ, который раскрываетъ передъ всей націей ея реальныя экономическія силы, смыслъ и значеніе классовыхъ противоположностей, вырабатываетъ путь соціальныхъ реформъ, ведетъ настоящее къ лучшему, болѣе гуманному, болѣе справедливому будущему.

То же замѣчаемъ мы и въ области національныхъ противоположностей и религіозной борьбы. Будучи взяты сами по себѣ въ своемъ чистомъ видѣ, эти элементы розни и нетерпимости могли бы привести къ самымъ пагубнымъ результатамъ. И дѣйствительно, тамъ, гдѣ политическая жизнь не даетъ достаточнаго

простора для развитія партій и участія въ нихъ широкихъ народныхъ массъ, тамъ мы встрѣчаемъ такое развитіе антигосударственныхъ, антисоціальныхъ страстей, которыя грозятъ самому существованію государственнаго цѣлаго. Въ Австріи встрѣчаемъ мы печальный образчикъ національной розни, превосходящій всякія границы. И нигдѣ, какъ въ Австріи, такъ благопріятно не сложились условія, способствующія именно ожесточенію отдѣльныхъ національностей. Сословно-классовой цензъ дѣлаетъ тамъ господствующимъ классомъ именно тѣ слои общества, которые больше всего преданы націоналистической идеѣ. Буржуазія и аграрные владѣльцы дѣлаютъ изъ національнаго вопроса удобную почву для своихъ претензій на государственное господство и во имя національныхъ особенностей откладываютъ въ дальній ящикъ насущные интересы широкихъ народныхъ массъ. Національный вопросъ является въ рукахъ буржуазіи удобнымъ предлогомъ для оправданія своего господства и политической роли, даетъ ей возможность сложить съ себя отвѣтственность за тяжкую соціальную бѣду земледѣльческаго и рабочаго населенія. Нельзя далѣе забывать, что наиболѣе яростныя партіи національной вражды работаютъ въ Австріи рука объ руку съ темными силами клерикализма и этимъ содѣйствуютъ въ значительной степени невѣжеству и отсталости народа. Введеніе въ 1896 году пресловутаго всеобщаго класса избирателей, т. е., другими словами, введеніе всеобщаго избирательнаго права рядомъ съ сохраненіемъ привелегированнаго представительства буржуазно-феодальныхъ классовъ показало уже, чѣмъ могло бы быть австрійское представительство, если бы оно дѣйствительно было народнымъ, а не узко-сословнымъ и классовымъ. Представители рабочей партіи всѣхъ

австрійскихъ національностей въ одномъ отношеніи всѣ едины. Они всѣ отрицаютъ національную вражду и какое либо значеніе національнаго принципа. Они исѣ выставляютъ на первый планъ не интересы національностей, а народа; они требуютъ радикальной соціальной реформы, для которой нѣтъ ни эллина, ни іудея. Какъ совершенно вѣрно замѣчено Менгеромъ въ его послѣднемъ трудѣ, „патріотизмъ наиболѣе бѣдныхъ классовъ народа въ нашемъ современномъ государствѣ относительно весьма малъ". „Гсударство само, для котораго эти классы населенія должны были жертвовать собой тысячелѣтіями, требовало отъ нихъ всего и не давало имъ ничего взамѣнъ". Соціалистическая литература въ этомъ отношеніи вполнѣ вѣрно отражаетъ воззрѣнія народныхъ массъ [1]).

Ненормальностью представительства и образованія партій объясняется и господство клерикализма въ Бельгіи и Германіи. Въ Бельгіи католичество ужъ нѣсколько десятковъ лѣтъ держитъ страну въ своихъ рукахъ, тѣснитъ просвѣщеніе и школу, вызываетъ рабочіе бунты и усмиряетъ ихъ, разжигаетъ народныя страсти, эксплоатируетъ народныя имущества для безчисленныхъ поповъ, монастырей и монаховъ. Представительство, огражденное отъ наплыва народа высокимъ барьеромъ плюральной системы голосованія, даетъ клерикаламъ полную возможность насаждать свое темное царство, такъ какъ буржуазія, сама отрекшаяся отъ народа, оказывается слишкомъ слабой, чтобы свергнуть іезуитское господство. Немудрено послѣ этого, что въ Бельгіи соціальная борьба перешла изъ парламента на улицу точно такъ же, какъ національная война австрійскихъ народностей. И если крова-

---

[1]) A. Menger. Neue Staatslehre. Jena 1903. S. 46 u. f.

зыя столкновенія нѣмцевъ и чеховъ въ Австріи показываютъ ясно недостатки австрійскаго парламентаризма и организаціи его партій, то точно также всеобщія забастовки Бельгіи съ вооруженнымъ возстаніемъ на улицахъ являются лучшимъ показателемъ уродства бельгійскаго „народнаго" представительства. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ мѣсто парламентской борьбы и партійной дисциплины заступаютъ стихійныя сборища на открытыхъ мѣстахъ, стихійныя схватки раздраженной толпы, разстрѣливаніе демонстрантовъ и еще большее раздраженіе заинтересованныхъ классовъ и группъ населенія... Нѣмецкій клерикализмъ имѣетъ свой корень въ отдѣльныхъ ландтагахъ, въ отсталомъ законодательствѣ маленькихъ нѣмецкихъ государствъ и областей о народной школѣ. Однако сила центра умѣряется въ рейхстагѣ, благодаря наличности всеобщаго и равнаго избирательнаго права, благодаря противовѣсу, который создаетъ ему нѣмецкая рабочая партія. Прекрасно организованной клерикальной партіи центра противостоитъ здѣсь великолѣпная организація рабочей партіи.

Старыя противоположности между демократіей и монархіей, между либерализмомъ и реакціей точно также получаютъ благодаря партійной борьбѣ и народному представительству свой истинный обликъ и характеръ. Съ одной стороны, онѣ совершенно теряютъ прежнюю необходимость революціоннаго образа дѣйствій, терроризма, народныхъ баррикадъ, метанія бомбъ, заговоровъ и покушеній. При абсолютномъ строѣ—будь онъ монархическаго типа или на манеръ якобинскаго конвента—существованіе политическихъ партій внѣ правительственнаго направленія совершенно невозможно. Всякая, даже самая невинная оппозиція вырождается здѣсь неизбѣжно въ заговоръ

или конспирацію: „Полное единогласіе народа и правительства въ этихъ государствахъ разумѣется само собою; поэтому поскольку здѣсь выступаютъ партіи, онѣ направляются противъ правительства, за уничтоженіе его единовластія, за введеніе болѣе свободной формы. На основаніи этого онѣ подвергаются преслѣдованію и быстро превращаются въ враждебные правительству и тайные союзы“ [1]). Единственнымъ орудіемъ такихъ партій въ ихъ политической борьбѣ является по необходимости или сила, или хитрость. Насильственный переворотъ или революція является ихъ высшею цѣлью и только этимъ путемъ онѣ могутъ устранить полицейскій гнетъ и обезпечить себѣ возможность свободнаго развитія. Кровопролитія междоусобной войны являются здѣсь естественнымъ результатомъ невозможности содѣйствовать мирнымъ путемъ преобразованію государственнаго строя. Не то — въ представительномъ государствѣ, гдѣ всѣмъ партіямъ открытъ широкій путь мирной пропаганды и постепеннаго вліянія на переходъ отъ одной государственной формы въ другую. Республиканцы проповѣдуютъ республику въ монархическомъ государствѣ, монархисты убѣждаютъ республиканцевъ въ преимуществѣ королевской власти. Соціалисты обосновываютъ свое государство будущаго на почвѣ обобществленія земли и орудій производства, и въ то же время католики стремятся утвердить вселенскую теократію подъ главенствомъ непогрѣшимаго папы. И каждая изъ этихъ партій имѣетъ массу средствъ для веденія агитаціи и пропаганды, и каждая изъ нихъ собираетъ вокругъ своего знамени тысячи и милліоны голосовъ. Вопросы политики,

1) Schollenberger. Politik. S. 100.

конституціоннаго права, народнаго верховенства и монархическаго режима перестаютъ быть опасными вещами, потрясающими государственный строй. Они свободно обсуждаются и въ прессѣ, и въ народныхъ собраніяхъ, они приводятся въ связь съ историческимъ прошлымъ страны, съ ея международнымъ положеніемъ, ея внутреннимъ укладомъ и соціальной группировской населенія.

Для того, чтобъ оцѣнить значеніе партій въ представительномъ государствѣ, надо измѣрить прежде всего ту незамѣнимую громадную работу, которую онѣ дѣлаютъ для выясненія наличныхъ соціальныхъ, политическихъ и національныхъ противоположностей для превращенія безсознательной, стихійной и глухой борьбы въ сознательное и открытое состязаніе враждующихъ сторонъ при помощи мысли и слова. Все, что лежало издавна неопредѣленной и темной массой въ народномъ сознаніи, все, что давило подобно кошмару народную грудь, всѣ неопредѣленныя вѣянія и подпольные ходы, всѣ туманные призраки и ночные страхи—все это, благодаря партіямъ и ихъ борьбѣ, выходитъ на божій свѣтъ, становится доступнымъ оцѣнкѣ, изслѣдованію, взвѣшиванію, измѣренію. И подъ вліяніемъ партійной борьбы удивительное богатство общественныхъ группъ, оттѣнковъ и наслоеній внезапно проявляетъ до той поры такая гладкая и однообразная пустыня. Тамъ, гдѣ казалось все такъ просто и ясно рѣшено разъ навсегда по вѣковому образцу, оказывается вдругъ удивительнѣйшая полнота и разнообразіе жизни. Старая догма разсыпается тысячью жизнеспобныхъ сектъ и ересей и возрождается вновь въ преображенной улучшенной формѣ, находитъ новые пути и новыхъ прозелитовъ. Мертвое однообразіе хозяйственныхъ формъ лопается, словно зимній ледъ подъ на-

поромъ горячей борьбы противоположныхъ интересовъ, выбрасываетъ изъ общины „мобилизованнаго пролетарія“, открываетъ пропасть между новымъ „капиталомъ“ и старымъ „ремесломъ“, обнаруживаетъ мощную струю торжествующаго капитализма съ его центробѣжной и центростремительной силой. Всевозможные политическіе сепартизмы и централизмы, аристо- и плутократическія тенденціи, религіозный анархизмъ и мистическій коммунизмъ, интернаціональность и патріотизмъ, захватывающій потокъ всенароднаго братства и ледяная струя человѣконенавистничества, прогрессъ и реакціи—все это раскрывается вдругъ на обледенѣломъ полѣ стараго Polizeistaat'a, все стремится жить и работать.

И партіи дѣлаютъ свое дѣло. Изъ хаоса онѣ создаютъ систему, изъ множества и разнообразія—единство. Онѣ объединяютъ разрозненныхъ, собираютъ единомышленниковъ, организуютъ армію, преданную одному дѣлу, вѣрующую въ одинъ катехизисъ. И ни одно міросозерцаніе, ни одинъ символъ вѣры, имѣющій общественное значеніе, не остается непредставленнымъ. Идеологія заступаетъ мѣсто смутныхъ инстинктовъ и стихійныхъ тяготѣній, и каждая партія стремится выставить законченную, не только политическую, но и соціальную, культурную и моральную программу. Частные интересы очищаются отъ временнаго и случайнаго и возводятся къ принципу общаго блага. Воззрѣнія опредѣленной соціальной среды подвергаются раціонализаціи, подъ нихъ подводятся массы новыхъ мотивовъ и аргументовъ; изъ принциповъ опредѣленной общественной группы создается всеобщій законъ поведенія. Партійныя цѣли освѣщаются при помощи религіозныхъ, національныхъ и этическихъ идеаловъ. Такъ создается теоретическая

часть программы. Она представляетъ собою часто высокую историческую и философскую цѣнность. Въ ней дѣлаются попытки дать научно-популярное, доступное массамъ понятіе объ исторической закономѣрности, о соціальномъ развитіи, классовой борьбѣ и прогрессѣ. Личность и общество, мораль и соціологія, политическая экономія и богословіе, естественное право и даже антропологія, однимъ словомъ, всѣ области знаній, имѣющія какое либо касательство къ общественной жизни—все это даетъ свою лепту для построенія убѣдительной, очевидной, сразу говорящей уму и сердцу партійной идеологіи, и къ этому присоединяется еще такъ-называемая практическая часть. Принципы примѣняются къ дѣйствительности. Реальная жизнь подвергается критикѣ и разбору съ точки зрѣнія установленнаго программой критерія. Намѣчается цѣлый рядъ требованій экономическаго, финансоваго, юридическаго и политическаго характера, намѣчаются основные пути соціальной политики, развертывается научно-обоснованная программа желательныхъ реформъ и преобразованій. Создается программа-максимумъ и программа-минимумъ, какъ большій и меньшій предѣлы для воплощенія партійныхъ требованій. Наконецъ, разрабатывается самая тактика борьбы, устанавливаются наиболѣе успѣшные ея пріемы, подсчитываются силы своихъ и враговъ, укрѣпляется партійная дисциплина, завершается организація съ ея многостороннимъ аппаратомъ, пропагандой и агитаціей, собираніемъ средствъ и управленіемъ партійнымъ органомъ, заключаются коалиціи съ союзными партіями, отвергаются или принимаются компромиссы... Партіи превращаютъ всю страну въ колоссальную аудиторію государственныхъ и общественныхъ наукъ. Нѣтъ вопроса, котораго бы онѣ не касались, нѣтъ

уголка, куда бы онѣ не проникли. Неизмѣрима масса теоретическихъ и практическихъ знаній, которыя приноситъ съ собою въ народъ партійная агитація, неутомима ея дѣятельность по народному просвѣщенію, и никакимъ народнымъ университетомъ или школой не замѣнить той просвѣтительной культурной работы, которую несетъ съ собой партійная борьба въ широкія народныя массы. И тамъ, гдѣ говорятъ о незрѣлости народа, есть только одно средство сдѣлать его сознательнымъ и зрѣлымъ. Свобода слова и собраній въ соединеніи съ народнымъ представительствомъ на почвѣ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права одни лишь могутъ открыть поле для плодотворной партійной борьбы, а съ нею вмѣстѣ и для духовнаго подъема и просвѣщенія массъ.

Необходимо указать на одну сторону партійной борьбы, которая въ особенности приноситъ большую пользу тамъ, гдѣ партіи не только участвуютъ въ управленіи государствомъ, но и дѣйствительно правятъ имъ при помощи такъ-называемаго кабинета. Мы говоримъ здѣсь о томъ постоянномъ подборѣ лучшихъ и способнѣйшихъ изъ среды населенія людей, которые дѣлаютъ партійную карьеру, а затѣмъ занимаютъ выдающееся мѣсто въ государственномъ организмѣ. Каждая партія есть открытое и свободное соединеніе; каждая партія стремится сосредоточить въ своей средѣ наилучшихъ людей, наиболѣе ловкихъ агитаторовъ, блестящихъ журналистовъ, краснорѣчивыхъ ораторовъ, увлекательныхъ трибуновъ, опытныхъ политиковъ, свѣдущихъ финансистовъ и т. д.; каждая партія нуждается въ самыхъ различныхъ талантахъ и способностяхъ, практическихъ дарованіяхъ и добросовѣстномъ знаніи. И она обращается за этими силами ко всему населенію и изъ всѣхъ его слоевъ

извлекаетъ лучшее, что тамъ находитъ. Будучи постоянно открыто самой широкой гласности, соперничая съ другими партіями за власть, партія создаетъ особенно приспособленную среду для выработки ума и таланта, воли и характера. Борьба создаетъ людей, но борьба и есть истинное призваніе партіи. Борьба закаляетъ и вдохновляетъ, вырабатываетъ все новыя силы, находитъ все новыхъ бойцовъ. Борецъ и человѣкъ партіи—это синонимы, а такъ какъ борьба происходитъ при полномъ свѣтѣ дня, на виду у всѣхъ, то рядомъ съ силой вырабатывается чувство отвѣтственности, рядомъ съ мужествомъ—честность, вмѣстѣ съ рѣшительностью — осторожность и тактъ. Твердость убѣжденій и неуклонное стремленіе къ намѣченной цѣли, умѣнье временно уступить и даже пожертвовать собою; искусство руководить и подчиняться, повелѣвать, а въ случаѣ надобности критиковать, полемизировать и спорить—все это слагается въ фигуру идеальнаго парламентарія, какимъ гордится каждая партія, какого воспитываетъ она въ атмосферѣ открытаго и честнаго партійнаго боя. Партіи не только просвѣщаютъ — онѣ воспитываютъ. Гдѣ партій нѣтъ, тамъ нѣтъ и государственныхъ людей.

Въ парламентѣ находитъ свое завершеніе партійная борьба, ея результатомъ является голосованіе палаты. Въ этомъ пунктѣ постоянно заканчивается сложный процессъ образованія народной воли и входитъ въ міръ юридической законности въ видѣ вотума большинства народныхъ представителей. Воля этого большинства почитается за волю націи. Этотъ вотумъ теряетъ свой партійный фактическій характеръ и является выраженіемъ стремленій и желаній всей націи; и при этомъ меньшинство подчиняется большинству, хотя и продолжаетъ бороться за свою

программу. Желаніе и мнѣніе отдѣльныхъ партій суть только элементы для образованія народной воли. Она создается благодаря большинству, выражающему собой волю представленнаго въ парламентѣ народа. Подобный вотумъ рѣдко бываетъ дѣломъ одной какой либо партіи. Онъ всегда есть результатъ компромисса, соглашенія нѣсколькихъ партій, даже враждующихъ другъ противъ друга принципіально. Исторія знаетъ однако случаи партійнаго терроризма. Въ странахъ съ классовымъ представительствомъ, среди народа невѣжественнаго и пассивнаго случайное большинство представленныхъ въ парламентѣ партій можетъ терроризировать меньшинство, можетъ исказить мнѣніе націи, выраженное въ распредѣленіи депутатскихъ мандатовъ, можетъ наконецъ измѣнить своему призванію и выдать свой корыстный расчетъ за велѣніе общенародной воли. Но тутъ на помощь народу приходитъ новая и великая сила, стоящая надъ партіями и внѣ ихъ борьбы, черпающая непосредственно изъ массъ свое значеніе, несущая въ себѣ живой и немолчный народный судъ. Эта сила зовется общественнымъ мнѣніемъ, ея орудіями являются печать и народныя собранія.

Проф. Шолленбергеръ опредѣляетъ общественное мнѣніе, „какъ такое мнѣніе народа, которое господствуетъ въ обществѣ относительно какого нибудь дѣла, имѣющаго публичный интересъ“. Оно есть прежде всего мнѣніе народа въ противоположность правительственнымъ кругамъ. Оно можетъ быть иногда на сторонѣ правительства, но оно никогда не создается имъ. Общественное мнѣніе вмѣстѣ съ тѣмъ не есть простая сумма отдѣльныхъ или даже партійныхъ мнѣній. Оно есть единое, общее, цѣлостное мнѣніе общества, стоящее выше личностей и партій. Оно,

какъ говоритъ тотъ же ученый, „подымается само до значенія моральной метафизической личности“. Оно есть „сила, которая, правда, покоится на личныхъ мнѣніяхъ, однако становится отрѣшенной, независимой отъ нихъ“. „Оно не есть также среднее мнѣніе, но только мнѣніе большей части народа безъ различія состояній и партій. Оно не есть мнѣніе среднее въ смыслѣ мнѣнія среднихъ классовъ или въ смыслѣ среднеариѳметическаго политическихъ мнѣній... Общественное мнѣніе можетъ быть очень крайнимъ. Оно бывало уже часто очень консервативнымъ, хотя бы въ смыслѣ церковнаго консерватизма... Съ другой стороны, оно порой является еще болѣе радикальнымъ, такъ какъ иначе не было бы революцій или даже реформъ и перемѣнъ конституцій — общественное мнѣніе есть скорѣе мнѣніе большинства народа безъ различія партій и состояній или, другими словами, оно есть равнодѣйствующая силъ партій, классовъ (сословій) и индифферентныхъ элементовъ народа, т. е. то мнѣніе, которое образуется изъ этихъ противодѣйствующихъ силъ по мѣрѣ ихъ мощи и является параллелограммомъ этихъ силъ. Поэтому оно есть не среднее мнѣніе, а—напротивъ того—сильнѣйшее изъ нихъ. Оно можетъ совпадать съ мнѣніемъ партіи, сословія или класса частью или цѣликомъ, если это послѣднее превосходитъ силой всѣ другія. Однако оно никогда не тождественно съ мнѣніемъ партіи или класса, точно такъ же, какъ оно не есть мнѣніе правительства, если даже оно съ нимъ совпадаетъ“ [1]).

Сила общественнаго мнѣнія заключается не въ актахъ законодательства или суда. Это есть чисто-

[1]) Schollenberger. Politik. S. 109. u. f.

фактическая мощь, которая однако составляетъ интегральный признакъ общественнаго мнѣнія. Эта сила можетъ временами быть пассивной и не проявляться рѣзко во внѣ. Но всякій, кто предпринимаетъ что нибудь противъ нея, чувствуетъ давленіе ея силы. И ея царство не ограничивается частными лицами или общиной. Она стоитъ надъ государствомъ и его органами; она дѣйствуетъ по большей части отрицательно; она составляетъ оппозицію мѣрамъ законодательства и правительства; она подвергаетъ критикѣ дѣйствія всѣхъ властей, а въ томъ числѣ и дѣятельность народныхъ представителей. Общественное мнѣніе контролируетъ дѣятельность партіи; его суду независимо отъ отвѣтственности предъ избирателемъ подвергается каждый депутатъ во время самаго исполненія своихъ обязанностей. Въ крайнихъ случаяхъ власть общественнаго мнѣнія оправдываетъ отступленіе отъ партійной программы, осуждаетъ партійный фанатизмъ и сектантство. Въ другихъ случаяхъ оно караетъ такую измѣну и отступленіе отъ принциповъ фракціи, принуждаетъ депутата бросаться въ обструкцію для сопротивленія большинству. Общественное мнѣніе бываетъ подъ-часъ съ меньшинствомъ противъ большинства и послѣднему приходиться покориться. Нечего и говорить, что этическая сторона общественной дѣятельности находится вѣчно подъ испытующимъ окомъ общества. И горе тѣмъ народнымъ представителямъ, которые продадутъ за корысть или почетъ свою честь и призваніе, которые пойдутъ противъ народныхъ интересовъ во имя низкихъ побужденій и низменнаго разсчета. Ихъ общественное мнѣніе вычеркиваетъ изъ своего списка, ихъ политическая карьера окончена. Измѣнниковъ и трусовъ, предателей и перебѣжчиковъ, лжецовъ и грабителей подвер-

гаетъ оно болѣе страшнымъ карамъ, чѣмъ обычный уголовный судъ. Подъ ударомъ общественнаго мнѣнія такіе люди умираютъ политически навсегда [1]).

Свобода прессы и свобода собраній—одна гарантируетъ обществу наличность этой живой благодѣтельной силы. Только тамъ, гдѣ царитъ полная гласность и полное равенство для всѣхъ сторонъ передъ судомъ общества, его мнѣніе можетъ быть справедливо и обосновано. Только тамъ, гдѣ въ тысячахъ митинговъ и собраній возможно поднять народное негодованіе противъ общественной низости, можетъ быть оно сильно, только въ странѣ, гдѣ печать находится подъ охраной равнаго для всѣхъ судебнаго приговора, можетъ она дать истинное, неподдѣланное, не фальсифицированное общественное мнѣніе. Гдѣ этихъ условій нѣтъ, тамъ мѣсто его занимаетъ привилегированная ложь и односторонній корыстный обманъ. Тамъ клевещутъ на беззащитныхъ, тамъ покрываютъ хищниковъ, казнокрадовъ и преступниковъ, тамъ общественное мнѣніе оправдываетъ терроръ и революцію, выражаетъ свой приговоръ языкомъ прокламацій, приводитъ его въ исполненіе путемъ междоусобной войны, военныхъ пораженій, международнаго позора. Безъ общественнаго мнѣнія не можетъ жить и развиваться нація; только при народномъ представительствѣ находитъ оно высшую свою роль и призваніе. Безъ партій и общественнаго мнѣнія народное представительство безсильно, безъ свободы собраній и прессы—оно уродство и каррикатура.

Защищая широкія массы народа отъ угнетенія сильныхъ и богатыхъ, организуя при помощи партій народную волю, контролируя при помощи гласности и

---

[1]) Schollenberger. Politik. S. 113. u. f.

свободы слова ходъ государственной машины, представительный строй имѣетъ еще специальную сторону и это—особое отношеніе къ праву и законности. Представительное государство сдѣлалось синонимомъ правового. Для его обозначенія часто говорятъ—„правовой строй", „правовой порядокъ". Народное представительство и царство права словно дополняютъ другъ друга.

Закономъ въ матеріальномъ смыслѣ называютъ ученые юристы законъ, какъ правовую норму, и совершенно открыто указываютъ на постоянную возможность конфликта между правомъ и политикой, между велѣніями нормы и примѣненіемъ государственной силы. „Правовое стремленіе имѣетъ своей цѣлью", говоритъ Гирке, „воплощеніе простой и неразлагаемой далѣе идеи человѣческаго духа. И это—идея справедливаго. Подобно идеѣ истины, добра и красоты, она сравнима только сама съ собой и въ себѣ несетъ свою цѣнность. Поэтому высшей цѣлью всѣхъ отдѣльныхъ правовыхъ нормъ является именно воплощеніе справедливости". Однако „отношеніе между справедливостью и правомъ есть то же самое, какъ и существующее вездѣ между идеей и дѣйствительностью". Интересы правительства далеко не всегда находятся въ необходимой и желательной гармоніи съ закономъ въ этомъ смыслѣ слова. Какъ совершенно справедливо говоритъ Гирке, „право есть само по себѣ сила, но только внутренняя, а не внѣшняя... Право и государство равнородны другъ другу... Въ виду этого право и организованная сила—какъ ни желательна ихъ гармонія—могутъ враждебно противостоять другъ другу. Сила не есть право. Бываетъ безправная сила, бываетъ также и безсильное право [1])... Такъ создается

[1]) Gierke. Deutsches Privatrecht. B. I. S. 120 u. f.

полная возможность того безправія и произвола, которые такъ удивительно характеризованы знаменитымъ Іерингомъ. „Въ области права мы обозначаемъ произволомъ такое состояніе, гдѣ вмѣсто закона царствуетъ случай, и въ нашемъ выраженіи мы произносимъ вмѣстѣ съ тѣмъ моральный приговоръ такому порядку вещей!“. И этого приговора подобное состояніе воистину заслуживаетъ: подданные находятся здѣсь на положеніи дикихъ звѣрей, которые пользуются только „безопасностью дичи, зависящей исключительно отъ того, замѣтитъ или не замѣтитъ ее охотникъ“ [1]). Однако и въ томъ случаѣ, когда разъединеніе права и государства не идетъ такъ далеко, тѣмъ не менѣе очень часто въ странѣ не можетъ быть и рѣчи о правовой свободѣ... Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ былой вождь прусскихъ консерваторовъ Ф. Ю. Шталь, „мы не свободны въ правовомъ смыслѣ при господствѣ безнравственныхъ, неразумныхъ законовъ. Мы юридически несвободны тамъ, гдѣ право является тайной одной какой нибудь касты. Мы юридически несвободны тамъ, гдѣ въ общемъ разумные законы не даютъ простора обнаруженію нашей индивидуальности, гдѣ они уже угнетаютъ нашу національную индивидуальность или мѣшаютъ нашей личной индивидуальности. Мы, наконецъ, несвободны цѣликомъ, если тиранническое правительство подавляетъ порядокъ, соотвѣтствующій нашей нравственной сущности, и вмѣстѣ съ тѣмъ нашу индивидуальность“ [2]).

До введенія представительнаго строя такое состояніе произвола и правовой несвободы находило въ

---

[1]) Jehring. Zweck im Recht. B. I. S. 351 u. f.
[2]) F. J. Stahl. Rechtsphilosophie. B. II. S. 324.

особенности богатую почву въ полномъ смѣшеніи закона и административнаго распоряженія, полнаго поглощенія перваго вторымъ. Отсутствію права, какъ закона въ матеріальномъ смыслѣ, въ высшей степени способствовало отсутствіе закона въ формальномъ смыслѣ, какъ велѣнія органа, независимаго отъ правительственной власти. Въ такомъ государствѣ, при отсутствіи народнаго представительства, нѣтъ ни раздѣленія властей, ни законодательной власти, ни закона въ истиномъ смыслѣ этого слова. И въ этомъ положеніи согласны между собой всѣ представители европейской науки. „Нѣтъ закона безъ народнаго представительства", восклицаетъ знаменитый Лоренцъ-фонъ Штейнъ, „здѣсь нѣтъ никакого различія между закономъ и распоряженіемъ... Здѣсь нѣтъ, далѣе, никакого вопроса о границахъ распорядительной власти, о правѣ ея издавать распоряженія, такъ какъ всякое ея велѣніе... есть уже законъ. И это идетъ такъ далеко, что даже гражданское право не признается принципіально предметомъ законодательства... И даже большіе кодексы... издаются здѣсь просто путемъ распоряженія съ несомнѣнною силой закона... Каждый указъ государственной власти... является здѣсь тѣмъ, что теперь мы называемъ закономъ" [1]). И этого положенія вещей нисколько не мѣняютъ и такія предписанія объ изданіи „законовъ", какія находились, напримѣръ, въ прусскомъ земскомъ правѣ. Въ 10 и 12 §§ здѣсь было постановлено: „Всякій проектъ новаго повелѣнія (распоряженія), которымъ опредѣляются особыя права и обязанности гражданъ или же измѣняются, дополняются и разъясняются

---

1) Lorenz v. Stein. Verwaltungslehre. Teil I. S. 53, 6.

ихъ общія права—долженъ передъ приведеніемъ въ дѣйствіе быть предложенъ законодательной комиссіи для разсмотрѣнія". Въ дополненіе къ этому было постановлено, съ другой стороны, что „законъ, обнародованный безъ подобнаго разсмотрѣнія, теряетъ въ силу этого свою обязательность и силу по отношенію ко всѣмъ государственнымъ гражданамъ, потерпѣвшимъ черезъ него ущербъ". Однако всѣ эти и имъ подобныя постановленія на самомъ дѣлѣ не имѣли никакого значенія. Какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ по этому поводу Генель, въ Пруссіи въ 1814 году при преобразованіи государственнаго совѣта были установлены еще болѣе „твердые принципы". „Закономъ тамъ называли только тѣ общія предписанія, которыя издавались согласно мнѣнію этой корпораціи (госуд. совѣта). Распоряженіями—тѣ, которыя издавались по обсужденіи ихъ въ государственномъ министерствѣ. Кабинетными приказами или повелѣніями—тѣ, которыя издавались на основаніи собственной инициативы короля или по докладу отдѣльныхъ министровъ". Однако все это, по утвержденію Генеля, были „различенія частью канцелярскаго стиля, частью внутренней подготовки. Они были безъ какого бы то ни было значенія для дѣйствительности королевскихъ рѣшеній". И даже новыя формы публикаціи законовъ не могли ничего перемѣнить въ этомъ положеніи дѣлъ [1]). Только фактически, какъ это доказалъ Отто Майеръ, можетъ образоваться въ абсолютномъ государствѣ правовой порядокъ и при томъ, съ одной стороны, въ области гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, поскольку здѣсь дѣла не касаются области публичнаго

---

[1]) Henel. Studien. B. II. Gesetz. S. 141 u. f.

права, съ другой же—благодаря фикціи государственной казны въ качествѣ частнаго лица въ области фискальнаго управленія. Внѣ этихъ областей права однако не существуетъ „никакихъ предписаній для управленія, которыя обязывали бы власти по отношенію къ подданнымъ. Здѣсь нѣтъ никакого публичнаго права". „Князь здѣсь единственный носитель громадной задачи, воплощеніе государственной цѣли. По отношенію къ подданнымъ его власть не имѣетъ правовыхъ границъ. Что онъ желаетъ, то и обязательно... Праву съ этимъ нечего дѣлать"[1]). Подобное же состояніе исчерпывающимъ образомъ рисуетъ намъ Лоренцъ фонъ-Штейнъ: „Въ то время, когда не было никакого конституціоннаго законодательства, но законодательная и исполнительная власти были соединены въ рукахъ одной индивидуальной воли, право должно было подчиняться простому акту исполнительной власти, причемъ воля послѣдней, благодаря указанному смѣшенію, была вмѣстѣ съ тѣмъ и закономъ и правомъ. Для каждой власти и для каждаго принужденія достаточно было доказать, что они дѣйствуютъ во имя государственной власти, чтобы получить полное право на уничтоженіе всякаго правоотношенія. Полицейская власть оказалась такимъ образомъ не только стоящей надъ всякимъ законнымъ правомъ, не только безъ всякихъ внутреннихъ и внѣшнихъ границъ, но таковою была она по праву и на самомъ дѣлѣ". Такое состояніе есть на самомъ дѣлѣ состояніе безправія. Если мы хотимъ его научно формулировать, то мы скажемъ, что здѣсь право полицейскихъ распоряженій совершенно занимаетъ и

---

[1]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. B. I. S. 38 u. f

мѣсто, и права, и святость закона. Полицейскій приказъ сталъ закономъ" [1]).

Введеніе представительства существенно и радикально мѣняетъ всю эту печальную картину. Законъ въ представительномъ государствѣ есть не только законъ въ матеріальномъ смыслѣ, но и въ формальномъ, такъ какъ здѣсь онъ является въ видѣ акта народнаго представительста, въ видѣ нормы, выражающей собой народную волю черезъ посредство ея независимаго органа. „Конституціонное государство желаетъ быть прежде всего правовымъ, т. е. государствомъ, которое цѣликомъ стоитъ подъ знаменемъ права, котораго высшая воля называется не rex (царь), а lex (законъ). Это—общежитіе, гдѣ не только отношенія отдѣльныхъ лицъ между собой, но прежде всего—къ государственной власти опредѣляются правовыми положеніями, гдѣ такимъ образомъ и при правленіи, и при подчиненіи дѣло идетъ по закону и праву, а не по капризу—tel est notre plaisir—властвующихъ особъ. Эти идеи съ необходимостью требуютъ органическаго отдѣленія правосозидающей функціи государства отъ правительства и юстиціи, такъ какъ было бы противорѣчіемъ въ себѣ, предоставить отмѣну закона тѣмъ, кто призванъ его исполнить". Различное „государственно-правовое положеніе органовъ, которые призваны къ отправленію государственныхъ дѣлъ—такова основа различія между представительнымъ и полицейскимъ государствомъ. И только съ предоставленіемъ народному представительству самостоятельной и независимой законодательной функціи удалось „создать право такой нерушимости, которая заклю-

[1]) L. v. Stein. Verwaltungslehre. Teil I. S. 196; Handbuch der Verwaltungslehre. Band I. S. 211.

чается въ самой его идеѣ... такъ какъ это воля страны, которая проявляется въ законахъ,, а страна имѣетъ право на то, чтобы жизнь шла по этимъ законамъ". И только этимъ путемъ удалось въ представительномъ государствѣ разрѣшить ту проблему, чтобы само правительство, самъ глава государства были подчинены законамъ—capitula quae pro lege tenenda sunt". Такъ въ представительномъ государствѣ „и монархъ стоитъ подъ закономъ, и здѣсь имѣетъ силу положеніе: царь подъ закономъ, такъ какъ законъ дѣлаетъ царя—rex est sub lege, quia lex facit regem! [1]) Законъ въ формальномъ смыслѣ—такъ обозначаетъ наука со временъ извѣстнаго открытія Laband'а тѣ акты законодательной власти, которые, обладая формальной силой закона, обусловливаютъ собою закономѣрность управленія, гарантируютъ основныя права гражданъ и придаютъ всему зданію конституціоннаго строя характеръ „царства права и закона" [2]).

Положеніе монарха въ представительномъ государствѣ въ силу этого существенно мѣняется. Рядомъ съ монархомъ, какъ органомъ государства, выростаетъ другой такой же органъ — народъ и его представитель — парламентъ. Священнымъ и неотчуждаемымъ правамъ монарха противостоятъ здѣсь такія же права всѣхъ остальныхъ гражданъ и кругъ дѣятельности каждаго строго ограниченъ закономъ. И не въ тайныхъ канцеляріяхъ изготовляются законы, и не случайные интересы той или другой

---

[1]) Auschütz. Deutsches Staatsrecht. S. 593; Laband. Staatsrecht des Deutschen Reiches, B. I. S. 640—641; v. Martitz Begriff des Gesetzes. S. 247 u. f.

[2]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. B. I. S. 53 u. f.

господствующей группы ложатся въ ихъ основанія. Самъ народъ выясняетъ путемъ партійной борьбы свои насущнѣйшіе интересы, самъ народъ воплощаетъ въ законъ свои идеалы права и справедливости. И не сверху внизъ придумываются различныя мѣры безъ знанія дѣла, безъ знанія людей и жизненныхъ условій, но народные представители, лучшіе избранники страны, независимо и свободно вырабатываютъ содержаніе закона, вносятъ въ него и личный талантъ, и освѣдомленность, и знаніе страны, и знакомство съ практической жизнью. Долгимъ, медленнымъ путемъ, путемъ страстной агитаціи, но вмѣстѣ и кропотливой и осторожной работой вырабатывается здѣсь каждая строчка, каждая буква закона, въ немъ выражается голосъ самого народа, его потребности и нужды. Монархъ не имѣетъ права измѣнить хоть что нибудь въ законопроектѣ. Онъ можетъ не утвердить его цѣликомъ. Однако нравственный авторитетъ народнаго представительства такъ великъ и дѣло законодательства требуетъ такихъ громадныхъ затратъ и времени, и силы, что, только опираясь на общественное мнѣніе, можетъ монархъ рѣшиться на отверженіе закона, этой воли всей страны, всего народа. И законъ, созданный народнымъ представительствомъ, получаетъ особую силу; онъ не есть навязанная извнѣ, непонятная, чуждая мѣра; онъ есть созданіе тѣхъ, кто подчиняются ему сами; въ его велѣніи народъ самъ обязываетъ себя, добровольно опредѣляетъ свои жертвы, сознательно намѣчаетъ государственную цѣль. Такой законъ становится воистину священнымъ, а его исполненіе моральной обязанностью. Свободно установлены его велѣнія, свободно подчиняется имъ гражданинъ.

Вполнѣ естественно, далѣе, что народное предста-

вительство играетъ совершенно особую роль по защитѣ и охранѣ тѣхъ индивидуальныхъ правъ народа, которыя дѣлаютъ каждаго его сочлена истиннымъ „лицомъ“ по отношенію къ государству. И если при абсолютномъ строѣ подданный является необходимымъ субъектомъ цѣлаго ряда обязанностей, а „фактически“ признается порой даже „субъектомъ“ ограниченныхъ политическихъ правъ, то опять-таки только благодаря представительству устанавливается то необходимое „сочленство“ въ общемъ государственномъ цѣломъ, которое отличаетъ гражданина отъ подданнаго „изъ царства рабовъ“. Только представительство придаетъ государству опредѣленный видъ, не только „союза господства“, но и „корпоративнаго“ или „общественнаго соединенія“. Только здѣсь въ полномъ объемѣ признается принципъ, что „отдѣльное лицо, только потому, что оно лицо, подчинено ограниченной власти“ и притомъ лишь постольку, „поскольку это предписываетъ право“ или, иначе говоря, за индивидомъ признано его право на „самоопредѣленіе“. Только при представительномъ строѣ осуществляется на дѣлѣ то требованіе „правового государства“, которое выражается въ девизѣ „свободы и равенства“ и является до сихъ поръ осуществленіемъ „государственно-правовой идеи“. Въ законодательныхъ палатахъ достигаетъ высшаго выраженія право „быть допущенными къ отправленію государственной дѣятельности“, участвовать въ „образованіи органовъ“, быть „активными гражданами“... Эти же права, по мнѣнію Гнейста, и есть „архимедовъ пунктъ“ для возвращенія къ правовому государству; они именно приводятъ „къ внутреннему построенію конституціи“. Такъ устраняется между властвующими и подвластными одностороннее отношеніе господства. Появленіе на политической

сценѣ „самодѣятельнаго общества“ создаетъ „новообразованіе“ административнаго права. Народъ и власть—въ монархіи—становятся равными „въ правахъ и обязанностяхъ“ и рождается „самостоятельное гражданство“. Такъ, „принципъ всеобщаго народнаго представительства“ является необходимымъ „превращеніемъ, установленнаго абсолютизмомъ, всеобщаго и равнаго подданства“ въ такое же „всеобщее и равное государственнсе гражданство“ [1]).

Въ представительномъ государствѣ не только власть существуетъ для народа; самъ народъ становится государствомъ; народное благо осуществляется не только для народа, но и черезъ него. Самъ народъ становится властью.



[1]) Еллинекъ. Общее ученіе. Стр. 273 и д.; Haenel. Deutsches Staatsrecht. (Systematisches Handbuch des deutsch. Rechtswissenschaft. V.). Leipzig. 1892. S. 94. u. w.; R. Schmidt. Allgemeine Staatslehre. B. I. S. 188; Gneist. Der Rechtsstaat. Berlin 1872. S. 16, 161, 182; Bähr. Der Rechtsstaat Cassel und Göttingen. 1864. S. 2. Stein, L. Die Verwaltungslehre I. Auflage II-ter Theil. Stutg. 1860. S. 21. O. Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht. B. I. Berlin 1868. S. 822—825.

Народное представительство и его мѣсто въ системѣ другихъ государственныхъ установленій.

I.

Господствующія даже среди образованныхъ юристовъ воззрѣнія на роль народнаго представительства въ современномъ государствѣ и на то мѣсто, которое оно занимаетъ среди другихъ государственныхъ установленій, нерѣдко бываютъ въ значительной степени затемнены самымъ терминомъ „представительство“ и нѣкоторыми историческими воспоминаніями, совершенно неприложимыми къ современному положенію вещей, но во многомъ отражающимися на господствующемъ его пониманіи.

Терминъ „народное представительство“ возбуждаетъ мысль, что избранные депутаты чьи-то представители, по установившимся нашимъ понятіямъ — лица, дѣйствующія отъ имени и по порученію кого-то другого. Вмѣстѣ съ тѣмъ парламенту, какъ представителю народа, всегда противополагаютъ „правительство“, тѣмъ самымъ какъ бы исключая парламентъ изъ состава правительственныхъ органовъ государства.

Было время, когда пониманіе сущности представительныхъ собраній, выражающееся въ этихъ терминахъ, точно соотвѣтствовало дѣйствительности.

Средневѣковая западно-европейская монархія вы-

работалась изъ правъ вотчиннаго владѣнія. Средневѣковое владѣтельное лицо было прежде всего и главнымъ образомъ собственникомъ земли, и живущее на ней не крѣпостное населеніе не было его подданными, обязанными ему безусловнымъ повиновеніемъ, какъ современные граждане государственной власти.

Въ случаѣ предъявленія къ населенію какихъ либо требованій во имя общаго, государственнаго дѣла, средневѣковый вотчинный владѣлецъ долженъ былъ взывать къ добровольному согласію населенія на тѣ или иныя жертвы. Между прочимъ, средневѣковый король, или вообще владѣтельное лицо, не имѣлъ права устанавливать налоги, и потому всякаго рода сборы (кромѣ нѣкоторыхъ точно установленныхъ обычаемъ и по размѣру своему крайне незначительныхъ) были возможны лишь въ видѣ добровольнаго самообложенія населенія.

Когда имъ это было нужно, средневѣковыя владѣтельныя лица вступали въ соглашенія съ народомъ въ лицѣ тѣхъ его элементовъ, которые представляли извѣстную общественную силу, т. е. въ лицѣ особенно крупныхъ землевладѣльцевъ и всякаго рода союзовъ, территоріальныхъ (общинъ) или сословныхъ.

Представители общинъ или сословій, собранные въ какой либо сеймъ, были дѣйствительно представителями, которые получали отъ пославшихъ ихъ опредѣленное полномочіе на то, чтобы вступить съ королемъ въ такое-то соглашеніе, по такому-то вопросу. Король и сословія были двумя сторонами, заключавшими между собою тотъ или другой договоръ. Такому собранію король и его слуги,—администрація,—дѣйствительно противополагались, какъ противная сторона.

Ученіе о конституціонномъ государствѣ вырабаты-

валось въ значительной степени еще подъ вліяніемъ идей, сохранившихся съ того времени. Народное представительство противополагалось „правительству“,— депутаты разсматривались, какъ представители избравшаго ихъ округа, имъ давались точныя указанія, какъ держать себя по тому или другому вопросу, такъ-наз. mandat imperatif.

Въ настоящее время признается, что подобныя инструкціи не только практически недопустимы, ибо дѣлали бы работу собранія невозможною (напр., въ случаѣ возникновенія какого либо вопроса, непредусмотрѣннаго хотя бы въ нѣкоторыхъ инструкціяхъ), но что онѣ противорѣчатъ и существу отношеній между депутатомъ и избравшимъ его округомъ. Съ этимъ округомъ юридически депутатъ ничѣмъ не связанъ: онъ не его представитель, инструкцій получать отъ него онъ не имѣетъ права, отчета въ своихъ дѣйствіяхъ давать не обязанъ. Все участіе населенія проявляется въ однократномъ актѣ, состоящемъ только въ подачѣ голоса за того или другого кандидата. Права населенія этимъ вполнѣ исчерпываются.

Слѣдовательно, депутатъ не является чьимъ бы то ни было представителемъ въ формальномъ юридическомъ смыслѣ.

Народное представительство, такимъ образомъ, теперь не органъ, выражающій взгляды населенія отдѣльныхъ избирательныхъ округовъ или осуществляющій принадлежащія имъ полномочія, противополагаемыя полномочіямъ правительства; это не представители какого-то внѣправительственнаго начала, ограничивающіе государственную власть. Народное представительство есть одинъ изъ органовъ государственной власти надъ обывателями, дѣйствующій частью совмѣстно съ другими государственными органами,

частью отдѣльно и осуществляющій опредѣленныя функціи государственнаго управленія.

Но выборность этого органа является фактомъ громадной практической важности, въ значительной степени предопредѣляетъ и мѣсто народнаго представительства среди другихъ государственныхъ установленій, и его жизненное значеніе.

Выборность создаетъ тѣсную нравственную связь парламента съ народомъ и является источникомъ политической силы народнаго представительства.

Избирательный характеръ народнаго представительства обусловливаетъ связь его съ общественнымъ мнѣніемъ и то, что это есть органъ, могущій непосредственно чувствовать дѣйствительныя нужды народа, отъ имени котораго онъ имѣетъ нравственное основаніе говорить съ гораздо большимъ авторитетомъ, чѣмъ какой бы то ни было другой органъ государства.

Затѣмъ, выборность народнаго представительства создаетъ полную его независимость отъ бюрократическаго механизма.

Наконецъ, выборность создаетъ для органовъ народнаго представительства положеніе, независимое и по отношенію къ королю. Въ неограниченной монархіи всѣ власти исходятъ отъ короля и потому всѣ власти по отношенію къ нему безгласны. Благодаря своей выборности, народное представительство отъ короля независимо: не отъ него, а отъ народа, отъ избирателей получаютъ депутаты свои полномочія, какъ члены парламента. Волѣ монарха и его пониманію потребностей народа народное представительство можетъ противопоставить свою волю и свое пониманіе этихъ потребностей; говорить отъ имени народа и его нуждъ народное представитель-

ство можетъ во всякомъ случаѣ не съ меньшимъ авторитетомъ и не съ меньшимъ правомъ, какъ и король.

Но при всемъ громадномъ значеніи только что указанныхъ факторовъ политическаго и психологическаго характера, для того, чтобы совершенно не искажать роли народнаго представительства въ современномъ конституціонномъ государствѣ, надо твердо помнить, что это не есть нѣчто внѣшнее по отношенію къ государству, но что народное представительство есть одинъ изъ органовъ правительственнаго механизма.

Для того, чтобы точно выяснить себѣ мѣсто, занимаемое народнымъ представительствомъ среди другихъ государственныхъ установленій, надо установить, какая роль современными конституціями предоставляется палатамъ въ дѣлѣ законодательства, администраціи и суда, а также,—въ виду особой практической важности этой функціи палатъ, — въ дѣлѣ финансоваго управленія.

II.

Что касается значенія народнаго представительства въ дѣлѣ законодательства, то для того, чтобы разобраться въ постановленіяхъ современныхъ конституцій по этому вопросу, необходимо имѣть въ виду, что эти постановленія въ значительной степени отразили на себѣ взгляды предшествовавшей эпохи.

Теорія раздѣленія властей въ томъ ея видѣ, въ какомъ она существовала въ эпоху, когда ученіе конституціонализма начинало разрабатываться, т. е. въ самомъ концѣ XVIII и въ первой половинѣ XIX вѣка, видѣла въ народномъ представительствѣ органъ лишь законодательной власти.

Въ настоящее же время уже нельзя говорить, что участіе въ дѣлахъ законодательства является единственною функціею палатъ. Но основной характеръ представительныхъ учрежденій, какъ учрежденій по преимуществу законодательныхъ, продолжаетъ сказываться и въ настоящее время, и для того, чтобы разобраться въ отдѣльныхъ функціяхъ народнаго представительства и въ ихъ взаимной связи между собою, необходимо выяснить ихъ историческое происхожденіе.

Современное представленіе о законодательной власти, неограниченной по своему объему и по кругу тѣхъ предметовъ, которыхъ она можетъ касаться, въ большинствѣ мѣстностей западной Европы было чуждо средневѣковому государству. Область отношеній гражданскаго права повсемѣстно — обложеніе народа налогами — во многихъ мѣстахъ считались изъятыми изъ законодательной власти мѣстнаго короля или фюрста: въ нее входили вопросы полицейскаго или политическаго характера. Представлялось, что въ области отношеній семейныхъ и имущественныхъ народъ самъ творитъ свое право, что только онъ самъ имѣетъ право обложенія себя налогами. Даже за такими въ политическомъ смыслѣ неограниченными монархами, каковы были французскіе короли XVII и XVIII вѣковъ, и за тѣми отрицалось право законодательствовать въ области гражданскаго права.

Но надо сказать, что та область, которая по смутнымъ народнымъ воззрѣніямъ (до нѣкоторой степени раздѣлявшимися и самими королями) была изъята изъ правительственной власти, по содержанію своему была абсолютно неопредѣленна. Короли въ нее постоянно вторгались, чѣмъ вызывали извѣстные протесты, не только потому, чтобы по содержанію своему ихъ законы не нравились, но и потому, что самый фактъ

изданія этихъ законовъ казался нарушеніемъ какого-то права.

Доктрина народнаго суверенитета, въ силу котораго одному народу можетъ принадлежать право облагать себя налогами и устанавливать обязательное для себя право, имѣла на Западѣ несомнѣнные историческіе корни, въ значительной степени содѣйствовавшіе ея успѣху.

Эта доктрина, въ связи съ указанными историческими воспоминаніями, дала первое, основное ядро для опредѣленія компетенціи народнаго представительства, какъ учрежденія по существу своему законодательнаго; его вѣдѣнію должны были подлежать вопросы гражданскаго права, связанные съ ними вопросы судопроизводства, вопросы податного обложенія народа.

Но само собою разумѣется, что на дѣлѣ не тѣ или другія отвлеченныя теоріи и не историческія воспоминанія, въ иныхъ мѣстахъ совершенно заглохшія, а въ другихъ почти и не имѣвшія подъ собою почвы, вызывали стремленіе перейти къ конституціонной системѣ и обезпечить народному представительству непосредственное участіе въ дѣлѣ законодательства.

Практически рѣшающее значеніе имѣло стремленіе поставить дѣло законодательства въ зависимость не отъ одного только усмотрѣнія чиновниковъ и короля, но предоставить въ этихъ дѣлахъ существенное значеніе и представителямъ общественнаго мнѣнія, представителямъ разныхъ классовъ народа, разныхъ мѣстностей государства, словомъ, людямъ, непосредственно знающимъ народныя нужды.

Другою потребностью, которую удовлетворило участіе народнаго представительства въ дѣлѣ законода-

тельства, было твердое и ясное обособленіе закона отъ актовъ верховнаго управленія, путемъ созданія точнаго формальнаго понятія закона. Благодаря этому формальному обособленію законовъ отъ актовъ административныхъ конституціоннымъ гссударствомъ была осуществлена одна изъ задачъ каждаго благоустроеннаго государства, — задача, надъ разрѣшеніемъ которой тщетно бились государственные люди эпохи абсолютной монархіи. Администрація стала подчиненной закону.

Пока король, будучи главою администраціи, въ то же время былъ и неограниченнымъ носителемъ законодательной власти, и каждое его волеизъявленіе носило безусловно обязательный характеръ, противополагать законы административнымъ распоряженіямъ короля не было никакой практической возможности. Хотя повсемѣтно стремились установить особый законодательный порядокъ для дѣлъ большей важности, но этотъ законодательный порядокъ по условіямъ общаго политическаго строя абсолютнаго государства могъ отличаться отъ порядка административнаго лишь тѣмъ, что дѣла законодательныя предписывалось, предварительно представленія государю, обсуждать въ томъ или иномъ совѣтѣ, мнѣніе котораго однако въ силу неограниченности власти государя не могло его ни въ чемъ стѣснять, или же тѣмъ, что распоряженія законодательнаго характера приказывалось публиковать въ такомъ-то сборникѣ, а распоряженія характера административнаго въ другомъ. Но само собою разумѣется, что коль скоро въ неограниченномъ государствѣ имѣлось налицо несомнѣнное выраженіе воли монарха, то было бы безсмысленно отказывать приводить ее въ исполненіе тольку потому, что она распубликована въ такомъ-то оффиціальномъ

сборникѣ распоряженій, а не въ иномъ, или потому, что при изданіи даннаго распоряженія государь не запросилъ заключенія такихъ-то чиновниковъ, мнѣніемъ которыхъ онъ все равно могъ пренебречь. При томъ условіи, что основаніемъ обязательности каждаго распоряженія признается воля государя, наряду съ ней не можетъ быть никакого такого формальнаго признака закона, который имѣлъ бы какое бы то ни было значеніе въ смыслѣ обезпеченія того или другого качества, внутренняго достоинства даннаго распоряженія.

Къ тому же, въ случаѣ исполненія воли государя, выраженной не въ законодательномъ порядкѣ, а въ порядкѣ административномъ, хотя бы этимъ и нарушался какой либо законъ, протестъ противъ этого ни отъ кого не могъ исходить: въ самодержавномъ государствѣ не можетъ быть установленія, которое могло бы возражать противъ исполненія той или другой воли государя. Возможность надзаконныхъ актовъ управленія, совершаемыхъ главою администраціи, наряду съ возможностью для него утверждать какіе бы то ни были акты органовъ подчиненнаго управленія, придавала внѣ-законный характеръ всей администраціи доконституціонной эпохи, сверху до-низу.

Когда же къ участію въ дѣлѣ законодательства было призвано народное представительство, то законъ, въ качествѣ акта, состоявшагося съ утвержденія государя и съ согласія представителей народа, получилъ вполнѣ осязаемый внѣшній формальный признакъ; и — что наиболѣе существенно — законъ получилъ такой признакъ, которому нельзя не придавать рѣшающаго значенія въ томъ смыслѣ, что имъ въ значительной степени гарантируется соотвѣтствіе данной мѣры по-

требностямъ народа, потому уже нельзя просто пренебрегать этимъ признакомъ, какъ пренебрегаютъ тѣмъ, запросилъ ли государь мнѣніе тѣхъ чиновниковъ, заключеніе которыхъ по закону для него отнюдь не является обязательнымъ.

Помимо того, что участіе народнаго представительства въ законодательствѣ вноситъ опредѣленность въ самое понятіе закона, уже одинъ фактъ существованія представительныхъ учрежденій, какъ учрежденій самостоятельныхъ по отношенію къ администраціи и къ королю, является существеннымъ огражденіемъ закона отъ возможности его нарушенія: въ случаѣ нарушенія закона или въ случаѣ изданія въ административномъ порядкѣ, хотя бы и самимъ королемъ, но безъ участія палатъ, распоряженія, которое по тѣмъ или другимъ основаніямъ могло бы быть издано не иначе, какъ въ порядкѣ законодательномъ,— народное представительство является органомъ, имѣющимъ не только право, но и фактическую возможность протестовать противъ этого. Тѣсная связь, существующая между населеніемъ и представительными учрежденіями, почти всегда обезпечиваетъ имъ поддержку общественнаго мнѣнія всей страны.

Что касается объема компетенціи представительныхъ учрежденій по дѣламъ законодательнымъ, то прежде стремились дать исчерпывающій перечень дѣлъ, по существу своему законодательныхъ и потому по самой природѣ своей подлежащихъ вѣдѣнію народнаго представительства. Но въ виду того, что изданіе государственныхъ актовъ главою государства съ согласія представителей народа есть такой способъ дѣятельности государственной машины, который обезпечиваетъ наибольшее соотвѣтствіе каждаго распоряженія и запросамъ общественнаго мнѣнія, и потреб-

ностямъ правительства, является вполнѣ естественнымъ стремленіе направлять въ томъ же порядкѣ и другіе акты. кромѣ носящихъ чисто-законодательный характеръ, если почему либо данный актъ можетъ представить въ государственной жизни существенное значеніе. Поэтому уже въ самыхъ первыхъ конституціяхъ, въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ обсужденію палатъ, помимо дѣлъ чисто-законодательныхъ, всегда указывался также рядъ дѣлъ, которыя по существу своему могли бы быть признаны и дѣлами административными, но которыя представляются палатамъ для обезпеченія большей правильности ихъ разрѣшенія.

Такимъ образомъ, въ настоящее время изданіе тѣхъ или другихъ государственныхъ актовъ главою государства съ согласія народнаго представительства не разсматривается, какъ такая форма, которая по существу своему приличествуетъ актамъ какого либо одного содержанія (напр., устанавливающимъ права и обязанности гражданскаго характера), но разсматривается лишь, какъ одна изъ многихъ возможныхъ формъ государственныхъ актовъ, какъ такая форма, которая примѣнима къ актамъ любого содержанія и обезпечиваетъ имъ наибольшее соотвѣтствіе со взглядами правительства, съ одной стороны, и общественнаго мнѣнія, съ другой, а вмѣстѣ съ тѣмъ какъ такая форма, которая обезпечиваетъ данному акту наибольшій авторитетъ въ глазахъ всего народа.

Въ настоящее время дѣла, разрѣшаемыя палатами, могутъ быть разбиты на слѣдующія категоріи:

1. Дѣла, относящіяся къ довольно неопредѣленной категоріи, по существу своему признаваемой законодательной: правила въ области гражданскаго и уголовнаго права и судопроизводства, установленіе на-

логовъ, сборовъ съ населенія и всякаго рода повинностей, вообще установленіе правилъ, возлагающихъ на обывателей какія либо обязанности другъ по отношенію къ другу или по отношенію къ государству.

2. Всякаго рода мѣры, которыя по существу своему могли бы быть признаны дѣлами административными, но по прямому постановленію конституціи или какого либо закона должны быть представляемы на утвержденіе палатъ. Сюда относятся: измѣненіе административныхъ дѣленій государства, распоряженіе государственными имуществами, разрѣшеніе городскимъ и сельскимъ общинамъ заключать займы свыше извѣстной суммы, и т. д. Наконецъ, къ этой же категоріи дѣлъ, въ силу того общаго принципа, что всѣ расходы могутъ быть разрѣшены только закономъ, относятся всѣ тѣ административныя мѣры, которыя связаны съ необходимостью какихъ либо денежныхъ ассигнованій.

3. Дѣла, за которыми въ данномъ государствѣ вообще отрицается характеръ дѣлъ по существу своему законодательныхъ, но которыя разъ уже были разрѣшены въ законодательномъ порядкѣ [1]). Въ силу того принципа, что установленное закономъ можетъ быть отмѣнено лишь закономъ же, эта третья рубрика представляетъ такого рода дверь, черезъ которую входятъ все новыя и новыя дѣла въ компетенцію

---

[1]) Потому ли, что данное дѣло случайно получило свое разрѣшеніе одновременно съ другимъ, разсматривавшимся въ законодательномъ порядкѣ, или потому, что министерство представило на усмотрѣніе палатъ данную мѣру, могущую быть разрѣшенною административно, для того, чтобы, заручившись согласіемъ палатъ, снять съ себя всякую отвѣтственность за эту мѣру.

палатъ съ тѣмъ, чтобы никогда изъ этой компетенціи уже не выходить.

Такимъ образомъ, въ настоящее время въ примѣнененіи къ законодательной власти начало раздѣленія властей имѣетъ не тотъ смыслъ, что народное представительство можетъ вѣдать только одни дѣла, по самой природѣ, по самому содержанію своему законодательныя. Это начало должно пониматься въ томъ смыслѣ, что вся администрація, со своимъ главою, съ монархомъ включительно, лишена законодательной власти, во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчинена закону, т. е. актамъ, изданнымъ при участіи народнаго представительства, не имѣетъ право въ чемъ бы то ни было нарушать законъ.

Свойство народнаго представительства, какъ органа по преимуществу законодательнаго, сказывается въ слѣдующихъ двухъ началахъ:

1. Только то, что издано главою государства съ согласія народнаго представительства, имѣетъ силу закона и называется закономъ.

2. Всякій актъ, каково бы ни было его содержаніе, если онъ изданъ главою государства, съ согласія народнаго представительства, имѣетъ формальную силу закона, т. е. данный актъ можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ или пріостановленъ въ своемъ дѣйствіи только закономъ же, и всѣ другіе виды правительственныхъ актовъ, отъ какого бы органа государства они ни исходили, могутъ быть признаны дѣйствительными только при условіи непротиворѣчія актамъ, имѣющимъ силу закона.

Самое участіе народнаго представительства въ законодательствѣ облекается въ слѣдующую форму:

Основнымъ началомъ является то, что закономъ признается лишь тотъ текстъ, который одобренъ па-

латами и утвержденъ королемъ. Поэтому каждый законопроектъ представляется палатамъ, сначала въ одну изъ нихъ, которую именно—обыкновенно безразлично. Палата, подвергнувъ проектъ обсужденію, устанавливаетъ текстъ его и препровождаетъ въ другую палату. Та или соглашается съ редакціей, выработанной первою палатою, или же предлагаетъ съ своей стороны внести въ проектъ тѣ или другія измѣненія. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ проектъ возвращается въ палату, которая первою разсматривала проектъ, и она или соглашается съ измѣненіями, сдѣланными другою палатою, или старается выработать какой либо компромиссъ.

Когда обѣ палаты пришли къ соглашенію на счетъ редакціи закона и установили его окончательный текстъ, то законъ представляется на утвержденіе главѣ государства—королю, императору.

Королевское утвержденіе, такъ-называемая санкція закона, есть главнѣйшій моментъ въ дѣлѣ созданія закона: до этого момента есть только предположеніе, проектъ, съ этого момента есть законъ.

Король имѣетъ право по своему усмотрѣнію или утвердить законъ, или не утверждать его. Обыкновенно выражаются, что король имѣетъ право veto. Выраженіе это ведетъ къ существенному недоразумѣнію. Право veto, принадлежавшее нѣкогда римскимъ трибунамъ, состояло въ правѣ останавливать, запрещать исполненіе распоряженія какого либо органа власти, которое безъ этого вмѣшательства трибуна было бы дѣйствительно и подлежало бы исполненію. Королевское veto осуществляется по отношенію къ такому акту, который безъ королевской санкціи вообще никакой обязательной силы ни для кого не имѣетъ, который и остановленъ быть не можетъ. Уча-

стіе короля въ созданіи закона носитъ не отрицательный характеръ, какъ можно было бы думать по слову veto (запрещаю), а носитъ характеръ созидательный: король своимъ утвержденіемъ создаетъ законъ изъ того, что до того закономъ вовсе не было; придаетъ проекту ту общеобязательную силу, которой у него не было вовсе.

Различаютъ право суспензивнаго и абсолютнаго veto. Если главѣ государства принадлежитъ право абсолютнаго veto, то выраженное имъ несогласіе на утвержденіе даннаго проекта имѣетъ рѣшительное и окончательное значеніе. При veto суспензивномъ несогласіе главы государства только отсрочиваетъ полученіе законопроектомъ силы закона. Суспензивное veto существуетъ обыкновенно только въ республикахъ, изъ монархій же—только въ Норвегіи, гдѣ проектъ, отвергнутый королемъ, получаетъ тѣмъ не менѣе силу закона, если онъ принятъ палатами (стортингомъ) трижды, каждый разъ послѣ новыхъ очередныхъ выборовъ въ стортингъ, и съ промежуткомъ по крайней мѣрѣ въ двѣ сессіи между каждымъ голосованіемъ.

Право вносить въ палаты проекты новыхъ законовъ, или такъ-называемое право законодательной *инициіативы*, въ настоящее время признается за обѣими палатами въ той же мѣрѣ, какъ и за главою государства и за министрами.

Одно время, въ стремленіи послѣдовательнаго и безусловнаго проведенія начала раздѣленія властей (какъ, напр., въ конституціи Сѣв.-Амер. Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ президентъ и его министры могутъ обращать вниманіе конгресса на желательность изданія закона по тому или другому вопросу, но ставить какой либо проектъ на обсужденіе конгресса не мо-

гутъ) или въ стремленіи ограничить королевскую власть и выразить ей свое недовѣріе, какъ, напр., во французскихъ конституціяхъ 1791 и 1793 гг., глава государства лишался права законодательной иниціативы. Эта система на практикѣ оказалась сопряженной съ существенными неудобствами, такъ какъ нерѣдко правительству легче, чѣмъ кому либо, убѣдиться въ необходимости даннаго закона, а вмѣстѣ съ тѣмъ никто не располагаетъ такими средствами для выработки новаго закона, какъ именно правительство.

Съ другой стороны, въ особенности въ Германіи въ серединѣ XIX вѣка, когда было особенно сильно стремленіе совмѣстить народное представительство съ незыблемостью провозглашеннаго на вѣнскомъ конгрессѣ „монархическаго принципа", господствовало ученіе, что правомъ законодательной иниціативы можетъ обладать только король (и отъ его имени это право можетъ осуществлять министерство), но что въ этомъ правѣ должно быть отказано народному представительству; эта же система была проведена и во французскихъ императорскихъ конституціяхъ (1799 и 1852 гг.).

Въ настоящее время отъ нея повсемѣстно отказались.

Въ совершенно аналогичномъ положеніи находится и вопросъ о правѣ народнаго представительства вносить поправки въ законопроекты, предложенные на его обсужденіе.

Право это вовсе отрицалось за палатами въ императорскихъ конституціяхъ Франціи (1799 и 1852 гг.), а въ хартіи 1814 г. палатамъ предоставлялось лишь просить короля о томъ, чтобы въ обсуждаемый законопроектъ была имъ, королемъ, внесена та или другая поправка. Въ настоящее время подобныхъ ограниче-

ній нигдѣ не существуетъ. Оно и понятно: только путемъ внесенія въ обсуждаемый законопроектъ тѣхъ или иныхъ поправокъ палаты въ состояніи проявить свое участіе въ законодательствѣ, и только такимъ путемъ общественное мнѣніе и вообще небюрократическіе элементы могутъ влiять на самое содержаніе законовъ и приводить это содержаніе въ согласіе съ дѣйствительными потребностями народа.

Кромѣ того, отрицаніе за палатами права на внесеніе поправокъ въ законопроекты, предложенные министерствомъ, находилось бы въ непримиримомъ противорѣчіи съ правомъ палатъ на законодательную инициіативу, а о лишеніи палатъ этого права въ настоящее время, конечно, не можетъ быть и рѣчи.

Наконецъ, запрещеніе палатамъ вносить какія либо измѣненія въ проекты законовъ, предложенные министерствомъ, практически сводилось бы къ тому, что палаты были бы вынуждены или принять данный проектъ въ его цѣломъ, или же въ цѣломъ его отвергнуть. Но такимъ образомъ изъ-за какой либо второстепенной подробности могла бы быть отвергнута существенная мѣра, и правительство безъ всякой практической нужды лишь умножало бы число своихъ противниковъ, съ которыми, быть можетъ, легко можно было бы столковаться на какомъ либо компромиссѣ.

Прежде находили, что такое положеніе вещей, когда бы королю подносился на утвержденіе проектъ закона не въ томъ видѣ, въ какомъ онъ отъ имени короля внесенъ министерствомъ палаты, а въ видѣ быть можетъ совершенно переработанномъ, несовмѣстимъ съ достоинствомъ королевской власти. Но при этомъ упускается изъ виду принадлежащее королю право не утверждать этого законопроекта, если онъ считаетъ внесенныя измѣненія вредными.

Въ конституціонное понятіе закона входитъ безусловная обязательность его во всѣхъ случаяхъ въ томъ смыслѣ, что только законъ же, т. е. утвержденное главою государства постановленіе народнаго представительства можетъ пріостановить дѣйствіе закона или изъять изъ его дѣйствія тотъ или иной частный случай.

Какъ у насъ въ Россіи въ настоящее время признается, что дѣйствіе мѣры, состоявшейся въ законодательномъ порядкѣ, можетъ быть въ томъ или иномъ частномъ случаѣ пріостановлено Высочайше утвержденнымъ положеніемъ комитета министровъ, или даже объявленнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, такъ прежде и на Западѣ признавалось, что короли имѣютъ такъ называемое *право диспенсаціи*, освобожденія отъ обязанности въ отдѣльныхъ случаяхъ подчиняться общимъ требованіямъ законовъ.

Такъ, напр., въ Англіи еще въ XIV вѣкѣ это право не отвергалось у короля, несмотря на то, что къ тому времени ясно уже сознавалось, что статутъ, т. е. мѣра, изданная королемъ съ согласія парламента, единоличною властью короля отмѣнена или измѣнена быть не можетъ.

Въ Германіи, еще въ эпоху сословныхъ учрежденій первой половины XIX вѣка, когда признавалось, что для изданія новаго закона или для отмѣны стараго король нуждается или въ согласіи государственныхъ чиновъ, или, смотря по конституціи, въ выслушаніи ихъ совѣщательнаго мнѣнія,—право королей и вообще мѣстныхъ фюрстовъ на диспенсацію въ отдѣльныхъ дѣлахъ сомнѣнію не подвергалось.

Но въ Англіи, начиная съ билля о правахъ 1688 г., а въ Германіи со времени перехода отъ прежняго сословнаго представительства къ конституціонному, твер-

до держится то положеніе, что только та же самая власть, которая издала законъ, имѣетъ право и устранить примѣненіе его въ каждомъ отдѣльномъ частномъ случаѣ.

* *
*

Основныя начала организаціи исполнительной власти въ конституціонномъ государствѣ сводятся къ слѣдующему: главою исполнительной власти является монархъ (или президентъ), дѣйствующій черезъ министровъ; каждый актъ монарха (или президента) для своей дѣйствительности нуждается въ скрѣпѣ (контрасигнированіи) министра; монархъ юридически безотвѣтственъ, что бы онъ ни сдѣлалъ и что бы онъ ни приказалъ; въ случаѣ незаконности его распоряженія отвѣтственность падаетъ единственно на министра, скрѣпившаго это распоряженіе; приказъ, полученный отъ короля, не является для министра оправданіемъ въ случаѣ незаконности этого приказа; поэтому министръ всегда вправѣ отказать государю въ скрѣпѣ того распоряженія, которое кажется ему незаконнымъ; монархъ же имѣетъ право уволить министра, отказывающагося скрѣплять его распоряженія.

Такъ какъ, слѣдовательно, органами государства, осуществляющими исполнительную власть государя, являются министры, то вопросъ объ отношеніи народнаго представительства къ исполнительной власти сводится къ вопросу объ отношеніи между народнымъ представительствомъ и министрами.

Въ эпоху господства классической теоріи раздѣленія властей отношеніе палатъ къ министерству сводилось къ тому, что министрамъ отказывали въ ка-

комъ бы то ни было участіи въ законодательствѣ (даже и въ правѣ законодательной инициіативы или въ правѣ давать объясненія по тому или другому законопроекту, или, наконецъ, въ правѣ присутствовать въ засѣданіяхъ палаты), а палатамъ—къ какомъ бы то ни было вліяніи на дѣятельность министровъ. На этомъ принципѣ построены были французскія конституціи 1791 года и III года республики, дѣйствующая конституція Сѣв.-Америк. Соединенныхъ Штатовъ (1787 г.), отчасти конституція норвежская (1814 г.) и др.

На практикѣ эта система полной раздѣльности законодательныхъ палатъ и министерства приводила къ существеннѣйшимъ неудобствамъ, вызывала страшное треніе между отдѣльными частями государственнаго механизма и нерѣдко приводила къ серьезнымъ конфликтамъ по такого рода вопросамъ, которые легко могли бы быть разъяснены минутнымъ объясненіемъ, даннымъ въ палатѣ тѣмъ или другимъ министромъ.

Въ настоящее время система эта почти нигдѣ не сохранилась, въ конституціяхъ позднѣйшаго времени она болѣе не встрѣчается и представляетъ лишь историческій интересъ; формально эта система сохранилась лишь въ Соед. Штатахъ Сѣверной Америки, но и тамъ лишь потому, что неудобства ея до нѣкоторой степени устраняются установившимися обходами законнаго порядка.

Теперь всѣ конституціонныя государства допускаютъ извѣстную совмѣстность работы министерства и народнаго представительства: министрамъ предоставлено право законодательной инициіативы; министры имѣютъ право участвовать въ засѣданіяхъ палатъ, хотя бы и не были ихъ членами; они должны быть выслушаны палатою, когда того потребуютъ; они за-

щищаютъ передъ палатами внесенные ими законопроекты и вообще тѣ или другія мѣры правительства, обсуждаемыя палатами; съ другой стороны, палатамъ предоставляется право требовать отъ министровъ объясненій по поводу тѣхъ или другихъ ихъ дѣйствій, выражать имъ свои пожеланія, иногда предъявлять имъ тѣ или другія требованія.

Съ точки зрѣнія отношеній, устанавливаемыхъ между палатами и министерствомъ, всѣ современныя государства могутъ быть отнесены или къ типу государствъ дуалистическихъ, или къ типу парламентарныхъ.

Основа этого различія сводится къ тому, что въ монархіи (или республикѣ) дуалистической (иначе иногда называемой конституціонною) министерство зависитъ исключительно отъ главы государства, въ томъ смыслѣ, что онъ можетъ назначить министромъ и лицо, неугодное палатамъ. Въ государствѣ парламентарномъ министры всегда принадлежатъ къ партіи, составляющей парламентское большинство.

За крайне ничтожными исключеніями, на дѣлѣ, вс всѣхъ государствахъ съ представительною формою правленія существуетъ солидарное министерство, т. е. всѣ министры принадлежатъ къ одной политической партіи, всѣ они составляютъ „кабинетъ", коллегію, во всѣхъ сколько нибудь существенныхъ вопросахъ дѣйствующую совмѣстно, и совмѣстною своею подписью принимающую на себя солидарную отвѣтственность. Фактически обыкновенно всѣ министры указываются монарху первымъ министромъ, являющимся президентомъ кабинета.

Практическое различіе между дуалистическою монархіею и парламентарной сводится къ тому, что въ монархіи дуалистической министра-президента король

выбираетъ по своему усмотрѣнію, изъ кого ему угодно, а въ парламентарной—изъ парламентскаго большинства; къ нему же принадлежатъ остальные министры, рекомендуемые монарху министромъ-президентомъ. Связь министерства съ парламентскимъ большинствомъ выражается въ томъ, что если почему либо группировка партій въ палатахъ измѣнилась, и министерство, принадлежавшее къ прежнему большинству, оказывается въ меньшинствѣ, то должно подать въ отставку и уступаетъ мѣсто министерству, назначаемому изъ вновь образовавшагося большинства.

Типомъ дуалистической монархіи является Пруссія, типомъ парламентарной — Англія. Обыкновенно по тексту конституціи и вообще по законодательству даннаго государства бываетъ невозможно судить, относится ли это государство къ дуалистическимъ или парламентарнымъ. На дѣлѣ пріобрѣтеніе государствомъ въ этомъ отношеніи того или иного характера совершается не въ силу какого либо опредѣленнаго закона, а въ силу причинъ болѣе глубокихъ. Тутъ можно указать на историческіе факторы двухъ категорій.

Во-первыхъ, если въ данномъ государствѣ монархическая власть пользуется высокимъ престижемъ, если народъ привыкъ смотрѣть на государя, какъ на дѣйствительнаго представителя своихъ интересовъ и довѣряетъ его пониманію общегосударственныхъ нуждъ, и если вмѣстѣ съ тѣмъ народное представительство не пустило еще достаточно глубокихъ корней въ народѣ, то несомнѣнно, что въ случаѣ конфликта министровъ, назначаемыхъ королемъ, съ палатами, общественное мнѣніе окажется на сторонѣ короля, и онъ можетъ продолжать держать тѣхъ же своихъ совѣтниковъ и помощниковъ. Если же въ государствѣ народ-

ное представительство дѣйствительно является выразителемъ общественнаго мнѣнія и пользуется поддержкою народа, то для государя продолжать держать совѣтниковъ, къ которымъ палаты начали относиться враждебно, становится крайне неудобно.

Въ виду того, что, благодаря все повышающемуся политическому развитію народа и благодаря все большему распространенію газетъ и все увеличивающейся гласности, нравственная связь народа съ палатами все возрастаетъ,—факторы этой категоріи неизмѣнно приводятъ къ тому, что острые конфликты между палатами и министерствомъ фактически становятся все менѣе и менѣе возможными, и министерство все чаще оказывается вынужденнымъ уступать, удаляясь отъ власти, въ случаѣ столкновенія съ палатами.

Во-вторыхъ, необходимость для главы государства при составленіи министерства все болѣе и болѣе считаться съ распредѣленіемъ партій въ палатахъ обусловливается факторами еще и другого характера: большею и большею затруднительностью управленія государствомъ при посредствѣ министерства, которое не только не пользуется поддержкою палатъ, но еще и систематически встрѣчаетъ тамъ противодѣйствіе. Какъ мы видѣли, объемъ компетенціи палатъ не есть величина постоянная. Если по общему складу законодательства страны министерству можно дѣйствовать, лишь изрѣдка обращаясь къ палатамъ, напр., лишь представляя имъ на утвержденіе проекты новыхъ законовъ, неуспѣхъ которыхъ по общему правилу самъ по себѣ не создаетъ безусловныхъ помѣхъ для государственной жизни, то конфликтъ между палатами и министерствомъ можетъ продолжаться любое время. Если же по смыслу законодательства и по установившейся практикѣ министерству по цѣлому ряду

текущихъ неотложныхъ дѣлъ приходится спрашивать согласія палатъ, если постановка бюджетнаго законодательства такова, что безъ утвержденнаго на данный годъ бюджета министерство лишено юридической возможности производить необходимѣйшие для государства расходы, то сколько нибудь продолжительный и серьезный разладъ между палатами и министерствомъ практически невозможенъ, и королю, если только большинство палатъ враждебно его министерству, остается только уволить это министерство и предложить руководителю парламентскаго большинства составить другое.

А такъ какъ компетенція палатъ всюду имѣетъ наклонность къ расширенію, и при томъ также и въ сторону дѣлъ административнаго характера, то естественно, что факторы и этого второго рода постоянно и постепенно приводятъ къ тому, что государства дуалистическія все болѣе и болѣе приближаются къ типу парламентарному: сначала король даетъ отставку министерству въ случаѣ рѣзкаго и неустранимаго конфликта съ палатами, когда этотъ конфликтъ уже вызвалъ какія либо существенныя практическія неудобства; потомъ начинаютъ давать отставку и въ предупрежденіе этихъ конфликтовъ; наконецъ, послѣ нѣсколькихъ отставокъ кабинета, вызванныхъ утратою имъ большинства въ палатахъ, возникаетъ обычай, убѣжденіе въ юридической обязанности министерства подать въ отставку, а короля принять ее, коль скоро министерство, высказавшись по какому либо вопросу, останется по нему въ меньшинствѣ,— и тогда государство оказывается перешедшимъ къ чистому типу парламентарнаго государства.

Впрочемъ, во всѣхъ государствахъ этого типа выходъ министерства въ отставку не является един-

ственно возможнымъ результатомъ потери министерствомъ большинства въ палатахъ. Вмѣсто увольненія министерства король можетъ распустить палату и назначить новые выборы, тѣмъ какъ бы ставя на судъ страны распрю между министерствомъ и палатою. Если и новые выборы даютъ большинство, неблагопріятное для министерства, то оно выходитъ въ отставку.

Удаленіе министерства, утратившаго большинство въ палатахъ, обыкновенно называютъ политическою, или парламентскою отвѣтственностью министровъ. Въ случаѣ совершенія преступленія должности министры подлежатъ судебной отвѣтственности либо на основаніяхъ, общихъ для всѣхъ должностныхъ лицъ, либо на основаніяхъ, въ данномъ государствѣ спеціально установленныхъ для министровъ. Но наряду съ отвѣтственностью за преступленія, на министрахъ можетъ лежать отвѣтственность за общее направленіе ихъ политики, за цѣлесообразность ихъ дѣйствій. Въ монархіи неограниченной, или въ государствѣ конституціонномъ дуалистическаго типа эта отвѣтственность можетъ существовать только передъ монархомъ: онъ одинъ является судьею цѣлесообразности дѣйствій министровъ, и эта политическая отвѣтственность можетъ заключаться или въ выраженіи имъ своего неудовольствія министру, или же въ его увольненіи.

Когда въ государствѣ устанавливается то начало, что министры должны выходить въ отставку, если въ парламентѣ большинство противъ нихъ, то парламентъ получаетъ возможность, если онъ недоволенъ общимъ направленіемъ политики министерства, добиться его отставки, оставивъ министерство въ меньшинствѣ по какому либо вопросу или вотировавъ ему „недовѣріе“. Такимъ образомъ, судьею общей цѣлесообразности

дѣйствій министерства, судьею надъ общимъ направленіемъ его политики является народное представительство. Въ этомъ смыслѣ и говорятъ, что въ государствахъ парламентарныхъ (не дуалистическихъ) министерство несетъ отвѣтственность передъ палатами, причемъ эта отвѣтственность выражается въ обязанности подать въ отставку, когда это сочтутъ нужнымъ палаты.

Формами выраженія палатами своего несогласія съ общею политикою министерства является, во-первыхъ, оставленіе министерства въ меньшинствѣ по какому либо законопроекту, разсматриваемому палатою, если по этому законопроекту министерство уже выразило свое мнѣніе; напр., принятіе палатою такого проекта, относительно котораго министерство настаиваетъ на необходимости его отвергнуть или, наоборотъ, непринятіе такого законопроекта, который внесенъ министерствомъ или имъ защищается.

Во-вторыхъ, средствомъ выраженія своего отношенія къ министерству являются для палатъ такъ называемыя мотивированныя резолюціи, чаще всего резолюціи о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ; напр., палата, признавая дѣйствія министерства правильными (или довѣряя твердости министерства), „переходитъ къ очереднымъ дѣламъ“ или же, наоборотъ: „палата, признавая дѣйствія министерства неправильными (или не довѣряя министерству), переходитъ къ очереднымъ дѣламъ“.

Въ-третьихъ, обычною формою выраженія сочувствія или несочувствія общей политикѣ министерства являются для палатъ такъ называемые „адресы“ въ отвѣтъ на „тронную рѣчь“. По парламентскимъ обычаямъ при открытіи сессіи министерствомъ отъ имени короля читается тронная рѣчь, въ которой оно изла-

гаетъ свои обще-политическіе взгляды. Въ отвѣтѣ на эту рѣчь, въ адресѣ палатъ королю, палаты выражаютъ свое отношеніе къ этимъ взглядамъ, высказаннымъ въ тронной рѣчи, и эти адресы нерѣдко приводятъ къ паденію министерства.

Помимо возможности выражать свое общее отношеніе къ политикѣ министерства, всѣ современныя законодательства предоставляютъ народному представительству извѣстные способы непосредственно слѣдить за ходомъ управленія и оказывать на него то или другое вліяніе. Средствами этими являются запросы, интерпелляціи и парламентскія анкеты.

Запросы и интерпелляціи имѣютъ цѣлью добиться отъ министерства выраженія его взглядовъ или намѣреній по тому или другому вопросу или же признанія того или другого факта. Запросъ сравнительно съ интерпелляціей есть нѣчто менѣе торжественное. Онъ можетъ быть сдѣланъ и устно; почти повсемѣстно въ обсужденіи его могутъ принимать участіе только тотъ членъ палаты, который его поставилъ, и министерство; по поводу запросовъ палата не постановляетъ никакой резолюціи. Министръ имѣетъ право уклониться отъ отвѣта на запросъ.

Интерпелляція должна быть сдѣлана письменно; въ большинствѣ государствъ должна быть подписана нѣсколькими членами палаты. Министръ назначаетъ день, когда отвѣтить на интерпелляцію. Въ дебатахъ могутъ участвовать всѣ члены палаты. Въ заключеніе палатою можетъ быть постановлена резолюція, обыкновенно о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ; резолюція эта можетъ быть простая или мотивированная, съ выраженіемъ довѣрія или недовѣрія министерству.

Что касается парламентскихъ анкетъ или обслѣ-

дованій, то это есть средство, которымъ палаты, черезъ специально избранную комиссію, производятъ разслѣдованіе состоянія какой либо отрасли управленія, какой либо области государства. Парламентскія анкеты имѣли иногда огромное значеніе для всего дальнѣйшаго хода законодательства по тому или другому вопросу, таковы, напр., анкеты, произведенныя англійскимъ парламентомъ по рабочему вопросу.

Судебныя функціи народнаго представительства наиболѣе ограниченны. Народное представительство—органъ по преимуществу политическій и потому для безпристрастнаго осуществленія правосудія мало пригодный.

Изъ судебныхъ функцій палатъ имѣетъ практическое значеніе лишь то, что въ иныхъ государствахъ палаты являются органомъ суда надъ министрами.

Тотъ порядокъ преслѣдованія должностныхъ преступленій, который установленъ для всѣхъ вообще должностныхъ лицъ, по отношенію къ министрамъ какъ ближайшимъ совѣтникамъ короля, часто дѣйствующимъ отъ его имени, нерѣдко оказывается мало пригоднымъ. Поэтому наряду съ общею уголовною и дисциплинарною отвѣтственностью министровъ, даже въ такихъ государствахъ, какъ Англія, гдѣ отвѣтственность должностныхъ лицъ вообще поставлена вполнѣ правильно и весьма широко, оказалось необходимымъ установить особый, государственно-правовой порядокъ отвѣтственности министровъ, и органомъ этой отвѣтственности сдѣлать народное представительство. Порядокъ этой государственно-правовой отвѣтственности министровъ почти повсемѣстно выработался подъ сильнымъ вліяніемъ англійскихъ порядковъ.

Въ Англіи существуютъ, или, правильнѣе говоря

существовали, два порядка специальнаго для министровъ уголовнаго преслѣдованія.

Во-первыхъ, уголовное преслѣдованіе можетъ принять форму судебнаго дѣла, возбужденнаго нижнею палатою и разрѣшаемаго, въ качествѣ судебной инстанціи, палатою лордовъ. Въ такомъ случаѣ въ палатѣ лордовъ соблюдаются всѣ судебныя формы, вообще въ ней употребляющіяся (палата лордовъ до 1873 г. нерѣдко дѣйствовала въ качествѣ высшаго гражданскаго и уголовнаго суда), обвиненіе поддерживается комиссарами, избранными палатою общинъ, обвиняемый имѣетъ защитника и т. д.

Во-вторыхъ, обвиненіе министра иногда принимало въ Англіи форму специальнаго закона, прошедшаго черезъ обѣ палаты и утвержденнаго королемъ. Этимъ закономъ, такъ называемымъ bill of attainder, устанавливался самый фактъ, что министръ совершилъ такое-то дѣяніе, устанавливалось наказаніе за это дѣяніе (обыкновенно смертная казнь), и къ этому наказанію министръ приговаривался. Такимъ образомъ это былъ законъ специальный, съ обратною силою, т. е., въ сущности, прямое нарушеніе всѣхъ основъ правосудія. Въ настоящее время, съ XVII вѣка, это средство противъ неугоднаго палатамъ министра уже вышло изъ употребленія; очевидно, что это не есть пріемъ правосудія, это пріемъ политической борьбы.

Что касается перваго способа, то и онъ представляетъ тѣ же неудобства, хотя, быть можетъ, и въ меньшей степени: палата лордовъ, хотя она и признается высшимъ судебнымъ мѣстомъ Англіи, но in corpore неспособна проявлять свойства, необходимыя для правильнаго отправленія правосудія: все-таки и это есть учрежденіе по преимуществу политическое, не имѣющее ни судебныхъ навыковъ, ни соотвѣтствующихъ свѣдѣній. И от-

носительно дѣлъ по обвиненію министровъ, возбужденнымъ палатою общинъ, установлено, что основаніемъ для обвиненія могутъ служить не только совершенныя министромъ нарушенія законовъ, но и то, что мѣры, принимавшіяся министромъ, не были „справедливы и полезны", т. е. основаніемъ отвѣтственности являются не совершенныя министромъ правонарушенія, какъ то требуется существомъ всякаго правосудія, а оцѣнка дѣятельности министра съ точки зрѣнія ея цѣлесообразности, т. е. точка зрѣнія политики.

Другія конституціонныя государства переняли у Англіи только эту послѣднюю процедуру: обвиненіе, возбуждаемое нижнею палатою и разсматриваемое въ качествѣ судебнаго мѣста верхнею. Но процедура эта немногими государствами (напр., Франціей) перенята безъ измѣненій. Большинство же государствъ внесло въ нее существенныя отступленія. Такъ, напр., въ Соед. Штатахъ Сѣв. Америки, гдѣ возбудить обвиненіе можетъ нижняя палата, палата представителей, а судить верхняя палата—сенатъ,—предметомъ суда можетъ быть только политическая сторона дѣятельности обвиняемаго, и то наказаніе, къ которому онъ можетъ быть приговоренъ, ограничивается отрѣшеніемъ отъ должности. Если же онъ обвиняется въ какихъ либо правонарушеніяхъ, то это должно составить предметъ особаго разбирательства передъ общимъ судомъ на общемъ основаніи. Въ большинствѣ государствъ, для того чтобы придать суду надъ министрами болѣе правовой характеръ, постановлено, что судитъ ихъ не верхняя палата, а уголовный судъ, или высшая инстанція общаго суда (кассаціонный судъ), или спеціально для этой цѣли образуемый верховный судъ. Въ такихъ случаяхъ право возбужденія преслѣдованія противъ министра предоставляется каждой изъ палатъ.

Вообще же, кромѣ этой специальной категоріи дѣлъ объ отвѣтственности министровъ, суды по общему правилу совершенно отдѣлены отъ народнаго представительства, и какое бы то ни было воздѣйствіе его на ходъ отдѣльныхъ судебныхъ дѣлъ является юридически невозможнымъ.

* *
*

Самою дѣйствительною формою контроля народнаго представительства надъ всѣмъ ходомъ государственнаго управленія является принадлежащее ему право утвержденія государственнаго бюджета и вообще разрѣшенія всѣхъ расходовъ государственнаго казначейства и всѣхъ взимаемыхъ имъ налоговъ.

Контроль народнаго представительства надъ управленіемъ, вообще имѣющій видъ нѣсколько случайный, а иногда и носящій характеръ косвеннаго воздѣйствія, при осуществленіи финансовыхъ правъ народнаго представительства, пріобрѣтаетъ характеръ чего-то юридически вполнѣ оформленнаго и регулярнаго.

Финансовыя права народнаго представительства могутъ быть сведены къ слѣдующимъ двумъ основнымъ началамъ: 1) никакой сборъ съ населенія въ казну не можетъ быть установленъ иначе, какъ закономъ; никакой расходъ изъ казны не можетъ быть произведенъ иначе, какъ на основаніи закона, и 2) смѣта государственныхъ расходовъ и доходовъ, бюджетъ, утверждается въ законодательномъ порядкѣ и притомъ на одинъ годъ.

Первое изъ этихъ полномочій народнаго представительства имѣетъ своею основою ту идею, что только народъ, въ лицѣ своихъ представителей, можетъ обла-

гать себя какими бы то ни было налогами и такъ или иначе распоряжаться собранными суммами.

Исторически, право это для всей западной Европы является очень древнимъ; какъ мы уже упоминали, по воззрѣніямъ, господствовавшимъ въ средніе вѣка, въ составъ правительственныхъ правъ королей, графовъ и прочихъ владѣтельныхъ особъ право податного обложенія не входило. Лишь въ качествѣ феодальнаго суверена короли какъ на континентѣ, такъ и въ Англіи могли требовать отъ подданныхъ денежныхъ субсидій, но только въ слѣдующихъ трехъ случаяхъ: 1) для выкупа короля изъ плѣна, 2) при посвященіи старшаго сына въ рыцари и 3) при выдачѣ старшей дочери замужъ. Въ средневѣковомъ государствѣ всѣ немногочисленные расходы управленія покрывались изъ личныхъ доходовъ короля, главнымъ образомъ съ его земельныхъ имуществъ. И если владѣтельному лицу этихъ личныхъ доходовъ оказывалось недостаточно, то единственнымъ выходомъ для него являлось обращеніе къ подданнымъ съ просьбою согласиться на установленіе того или иного временнаго или безсрочнаго налога. Такимъ образомъ, въ средніе вѣка государственнымъ чинамъ въ разныхъ областяхъ Германіи, во Франціи, кортесамъ въ Испаніи, баронамъ и прелатамъ, созваннымъ на совѣтъ короля, въ Англіи принадлежало право податного самообложенія, причемъ, однако, собранныя такимъ образомъ суммы поступали въ полное и безконтрольное распоряженіе короля.

На континентѣ Европы и въ Англіи право это имѣло разную судьбу: всѣмъ, сколько нибудь крупнымъ, государствамъ континента пришлось пережить эпоху абсолютной королевской власти, когда не только народнаго, но и сословнаго представительства не

существовало и когда корона имѣла ничѣмъ не ограниченное право податного обложенія.

Ко времени введенія конституціонной формы правленія въ каждомъ изъ государствъ западной Европы и самое воспоминаніе о той постановкѣ, которую имѣло въ старыхъ сословныхъ учрежденіяхъ право разрѣшенія субсидій королю, да и самыя эти сословныя учрежденія оставляли послѣ себя мало для нихъ лестныя воспоминанія. Поэтому финансовыя права народнаго представительства оказывались не воспроизведеніемъ прежнихъ правъ сословныхъ учрежденій, а простымъ воспроизведеніемъ правъ англійскаго парламента, какъ эти права въ то время себя представляли.

Въ виду этого, чтобы сознательно разобраться въ финансовыхъ полномочіяхъ народнаго представительства въ современныхъ государствахъ континента Европы, необходимо, по крайней мѣрѣ, въ общихъ чертахъ, представить себѣ исторію и современную постановку этого вопроса въ Англіи.

Въ Англіи парламентамъ пришлось выдержать упорную многовѣковую борьбу съ королями, стремившимися присвоить себѣ право устанавливать налоги. То положеніе, что король не имѣетъ права на установленіе какихъ либо сборовъ, кромѣ указанныхъ выше трехъ случаевъ, подтверждено уже въ великой хартіи вольностей (1215 г.). Но принципъ этотъ постоянно нарушался королями; парламенты постоянно протестовали противъ этихъ нарушеній; короли торжественно подтверждали этотъ основной принципъ англійскаго права (изъ этихъ подтвержденій самыя извѣстныя такъ наз. confirmatio chartarum іюня 1297 г. и statutum detallaginnon concedendo 10 октября того же года). И только къ концу среднихъ вѣковъ то начало, что король не имѣетъ права устанавливать налоговъ

можно считать окончательно признаннымъ на практикѣ.

Вотируя королю тѣ или другія субсидіи, парламенты пользовались случаемъ, чтобы заявить ему о тѣхъ или другихъ своихъ нуждахъ и чтобы представить ему проектъ той или другой законодательной мѣры. Нуждаясь въ деньгахъ, короли соглашались на исполненіе ходатайства парламента и издавали просимый законъ. Такимъ образомъ исторически выработалось право парламентской законодательной иниціативы и вообще въ этомъ корень всего участія парламентовъ въ дѣлѣ законодательства.

Но коль скоро субсидія была вотирована парламентомъ, она поступала въ полное и безконтрольное распоряженіе короля, и всѣ домогательства парламента установить какой либо контроль надъ тѣмъ употребленіемъ, которое король дѣлаетъ изъ этихъ денегъ, постоянно оканчивались неудачею. Англійскіе парламенты, для того, чтобы обезпечить свое вліяніе и для того, чтобы заставить королей постоянно созывать ихъ, разрѣшали произвести тотъ или иной сборъ одинъ разъ или вотировали испрашивавшіяся королями субсидіи лишь на одинъ годъ.

Во второй половинѣ XVIII столѣтія въ системѣ англійскаго государственнаго хозяйства произошла существенная перемѣна: тѣ обычные доходы короля, его „ординарные“ доходы, которые онъ собиралъ по собственному праву; его доходы, такъ сказать, личнаго характера, изъ которыхъ, при нѣкоторой лишь помощи вотируемыхъ парламентомъ субсидій „экстраординарныхъ“ доходовъ, прежде покрывались всѣ расходы по государственному управленію, сильно уменьшились благодаря цѣлому ряду условій, главнымъ образомъ, благодаря отчужденію значительной части государ-

ственныхъ имуществъ и благодаря отмѣнѣ прежнихъ ленныхъ повинностей. Вмѣстѣ съ тѣмъ расходы по государственному управленію, по платежу процентовъ по государственному долгу возросли въ огромной степени. Все это не позволяло ставить государство въ зависимость отъ ежегоднаго вотированія субсидій, и король Георгъ III формальнымъ соглашеніемъ предоставилъ парламенту завѣдываніе всѣми тѣми доходами, которыми до того лично распоряжался король, взамѣнъ опредѣленной суммы, назначенной на покрытіе личныхъ потребностей короля (liste civile).

Совокупность прежнихъ ординарныхъ доходовъ короны, а также налоговъ, фактически носившихъ постоянный характеръ, составила такъ называемый *консолидированный фондъ*. Это тѣ государственные доходы, которые взимаются не на основаніи ежегоднаго вотированія парламентомъ, а на основаніи постоянныхъ законовъ. Всѣ остальные доходы казны взимаются на основаніи актовъ парламента, при чемъ для того, чтобы обезпечить свое вліяніе на министерство, парламенты продолжали вотировать всѣ эти доходы лишь на одинъ годъ.

Не смотря на то, что со времени этой реформы государственнаго хозяйства въ Англіи установленіе тѣхъ или другихъ налоговъ утратило характеръ ассигнованія субсидіи въ распоряженіе короля, старая точка зрѣнія, будто король проситъ у парламента субсидіи для покрытія своихъ расходовъ, продолжаетъ сказываться въ рядѣ формальностей.

Такъ, напр., вмѣсто той формулы утвержденія законовъ, которая употребляется въ Англіи по отношенію ко всѣмъ вообще законамъ, le roy le veult, по отношенію къ финансовымъ биллямъ употребляется форму-

ла: le roy remercie les loyaux subjets, accepte leur benevolence et aussi le veult.

Вмѣстѣ съ тѣмъ старая постановка вопроса, что король проситъ о назначеніи ему субсидіи, а парламентъ на это соглашается, продолжаетъ сказываться и по настоящее время въ томъ, что парламентъ лишь соглашается или не соглашается на тѣ расходы и на тѣ налоги, которые отъ имени короля предлагаются министерствомъ: самъ отъ себя парламентъ не предлагаетъ никакихъ новыхъ расходовъ, никакихъ увеличеній налоговъ или установленія новыхъ. Какъ говорятъ англичане, въ сторону увеличенія расходовъ парламентъ лишенъ иниціативы.

Правило это представляетъ огромную практическую важность въ томъ смыслѣ, что въ значительной степени содѣйствуетъ экономіи въ государственныхъ расходахъ.

Въ ту эпоху, когда парламентъ назначалъ субсидіи, въ которыхъ нуждался король въ дѣлахъ своего управленія, парламентъ всегда имѣлъ возможность и право отказать королю въ испрашиваемыхъ имъ ассигнованіяхъ. Этимъ правомъ парламенты нерѣдко пользовались на дѣлѣ, и оно было самымъ могущественнымъ изъ тѣхъ средствъ, которыми парламенты обладали въ своей борьбѣ съ королевскими поползновеніями на неограниченную власть. Но въ современныхъ условіяхъ это средство оказывается уже не достигающимъ ровно никакой цѣли и обращеннымъ прямо противъ самого же парламента: теперь онъ, по крайней мѣрѣ въ Англіи, есть центръ государственнаго управленія, на немъ лежитъ отвѣтственность за ходъ государственной машины. Теперь, отказывая въ денежныхъ средствахъ, т. е. дѣлая ходъ управленія невозможнымъ, парламентъ откажетъ не

королю, которому придется выпутываться, какъ сумѣетъ, а откажетъ самому себѣ. Поэтому со времени указанной выше реформы государственнаго хозяйства Англіи случаевъ отказа въ бюджетѣ уже не было.

Но если въ настоящее время полный отказъ отъ утвержденія бюджета въ его цѣломъ, какъ средство борьбы парламента съ короною, уже не можетъ относиться къ разумнымъ средствамъ борьбы, то во всякомъ случаѣ установленіе бюджета, установленіе отдѣльныхъ налоговъ, отдѣльныхъ ассигнованій, открытіе отдѣльныхъ кредитовъ всегда можетъ быть предметомъ обсужденія парламента; парламентъ можетъ на тотъ или иной расходъ не согласиться, не согласиться на размѣръ этого расхода, испрашиваемый министерствомъ, можетъ не согласиться на установленіе даннаго налога въ томъ или другомъ размѣрѣ или вообще на установленіе даннаго налога. Словомъ, и при томъ, что отказъ въ утвержденіи бюджета въ цѣломъ вышелъ изъ употребленія, парламентъ все-таки остается хозяиномъ и распорядителемъ всего, что поступаетъ въ государственное казначейство, и всего, что изъ него расходуется. Благодаря этому парламентъ дѣйствительно пріобрѣтаетъ огромное вліяніе на весь ходъ управленія, и министерству почти по всѣмъ вопросамъ приходится считаться съ мнѣніемъ народнаго представительства, ибо на дѣлѣ почти каждая мѣра, которую желало бы предпринять министерство, оказывается связанною съ необходимостью того или другого расхода.

Финансовыя права парламента обезпечиваютъ широкое вліяніе парламента на всю административную дѣятельность министерства даже и въ Англіи, не смотря на то, что въ виду существованія консолидированнаго фонда ежегодному обсужденію подлежитъ

только около четверти бюджета: дѣло въ томъ, что обсужденію подлежитъ именно та часть, которая связана съ каждою новою мѣрою, предположенною министерствомъ.

Въ настоящее время самымъ существеннымъ правомъ, съ точки зрѣнія обезпеченія преимущественнаго вліянія парламента въ дѣлѣ государственнаго хозяйства, является не право отказывать въ утвержденіи бюджета въ его цѣломъ, а право точно спеціализировать открываемые кредиты. Весь расходный бюджетъ дѣлится на значительное число мелкихъ рубрикъ, при чемъ суммы, ассигнованныя на одну изъ нихъ, не могутъ быть употреблены министерствомъ ни на какую другую.

Всѣ эти финансовыя права народнаго представительства, очевидно, могутъ имѣть практическое значеніе лишь при томъ условіи, что народному представительству принадлежитъ право не только распоряженія суммами, но и контроля за тѣмъ, какъ ими въ дѣйствительности пользовались. Поэтому отчетъ по каждой исполненной государственной росписи представляется парламенту.

Всѣ государства Европы, при введеніи у себя народнаго представительства, переняли всѣ указанныя выше основныя начала англійскаго бюджетнаго права, кромѣ одного,—выдѣленія въ особую массу „консолидированнаго фонда,“ какъ такой части бюджета, которая не подвергается ежегодному обсужденію.

Такимъ образомъ, во всѣхъ конституціяхъ проведено то начало, что всѣ налоги и всѣ государственные расходы могутъ быть установлены и разрѣшены не иначе, какъ закономъ,—что, помимо этого, бюджетъ каждаго года долженъ быть утвержденъ особымъ закономъ,—что бюджетъ вносится сначала въ нижнюю

палату, а лишь потомъ въ верхнюю, которая не имѣетъ права увеличивать ассигнованій, разрѣшенныхъ нижнею палатою [1]), что каждый открытый министерству кредитъ можетъ быть использованъ только именно на тотъ предметъ, на который онъ ассигнованъ,—что народному представительству принадлежитъ верховный контроль надъ фактическимъ исполненіемъ бюджета, и что поэтому во всѣхъ произведенныхъ расходахъ и во всѣхъ полученныхъ доходахъ министерство должно отчитываться передъ палатами.

Но хотя всѣ конституціи по вопросу о бюджетѣ въ основныхъ чертахъ слѣдуютъ англійскому законодательству и англійской практикѣ, тѣмъ не менѣе между постановленіями, дѣйствующими въ разныхъ государствахъ, можно усмотрѣть довольно существенныя различія; касаются они главнымъ образомъ вопроса о значеніи ежегодности вотированія въ бюджетѣ тѣхъ налоговъ, которые установлены общими законами. Въ этомъ отношеніи крайними типами конституцій могутъ быть признаны, съ одной стороны, бельгійская, съ другой—прусская.

Согласно основному принципу бельгійскаго права (съ которымъ въ этомъ отношеніи вполнѣ согласно и французское), никакой налогъ не можетъ быть взимаемъ, если онъ специально для даннаго года не былъ разрѣшенъ при разсмотрѣніи бюджета (ст. 111 конституціи). Всѣ налоги вотируются на годъ. И тотъ фактъ, что существуетъ общій законъ, которымъ данный налогъ вообще установленъ, не освобождаетъ отъ

[1]) Правила этого придерживаются даже и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ, напр., во Франціи или въ Бельгіи, члены обѣихъ палатъ избираются народомъ, и гдѣ такимъ образомъ обѣ палаты носятъ представительный характеръ.

личной уголовной отвѣтственности каждое должностное лицо, которое по чьему бы то ни было приказанію стало бы взимать налогъ, для даннаго года не упомянутый въ бюджетѣ, или начало бы взимать налогъ въ размѣрѣ, высшемъ, чѣмъ тотъ, какой указанъ въ бюджетѣ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ на производство каждаго даннаго расхода министерство можетъ быть уполномочено только включеніемъ этого расхода въ бюджетъ.

Съ той точки зрѣнія, на которой стоитъ такимъ образомъ бельгійское право, всѣ общіе законы о государственныхъ доходахъ и расходахъ возлагаютъ тѣ или другія обязанности на палаты, устанавливающія бюджетъ, но ни къ чему непосредственно не уполномочиваютъ и ни къ чему непосредственно не обязываютъ органы исполнительной власти.

Прусская конституція исходитъ изъ другой точки зрѣнія. Въ ней нѣтъ общихъ статей, что всѣ налоги вотируются на годъ. Поэтому признается, что въ Пруссіи бюджетъ является необходимымъ законнымъ основаніемъ для взиманія только тѣхъ налоговъ, которые не установлены какимъ либо другимъ закономъ. Точно также и въ смыслѣ уполномочія министерства на производство расходовъ бюджетъ признается необходимымъ лишь въ томъ случаѣ, если данный расходъ не основанъ на какомъ либо законѣ или вообще если онъ не имѣетъ какого либо иного юридическаго основанія.

Такимъ образомъ, въ Пруссіи бюджетъ является законнымъ основаніемъ для взиманія только тѣхъ доходовъ и для производства только тѣхъ расходовъ, которымъ закономъ не присвоено постояннаго характера. Но вмѣстѣ съ тѣмъ признается, что поскольку министерствомъ произведенъ какой либо расходъ

по закону хотя и являвшійся обязательнымъ, но бюджетомъ не предусмотрѣнный, министерство должно отчитаться передъ народнымъ представительствомъ, убѣдивъ его въ юридической необходимости расхода, ибо рѣшающій голосъ все-таки и въ Пруссіи признается за ландтагомъ.

Логически мыслимы обѣ системы—и прусская, и бельгійская, но при соспоставленіи и при сравнительной оцѣнкѣ ихъ нельзя упускать изъ вида того, что бюджетное право палатъ и въ частности—пожалуй, главнымъ образомъ — принципъ годичности бюджета, являясь единственною законною формою проявленія палатами своего постояннаго вліянія на всѣ отрасли государственнаго управленія, является въ силу этого главною основою политическаго значенія народнаго представительства. И, конечно, нельзя отрицать непосредственной связи между ограниченностью бюджетныхъ правъ прусскаго ландтага и тѣмъ, что изъ всѣхъ представительныхъ учрежденій Европы онъ обладаетъ, пожалуй, наименьшимъ значеніемъ въ общей системѣ государственнаго управленія.

По сравненію со всѣми прочими законами бюджетъ представляетъ существенную особенность, въ то время какъ несогласіе отдѣльныхъ факторовъ законодательства (палатъ между собою или главы государства съ палатами) приводитъ лишь къ тому, что новый законъ состояться не можетъ, и впредь до соглашенія сохраняетъ силу прежній порядокъ. Здѣсь, если бюджетъ почему либо не состоялся, всѣ государственные расходы и доходы теряютъ свое законное основаніе, и весь ходъ государственнаго управленія становится юридически невозможнымъ, т. е. наступаетъ такой результатъ, который практически допущенъ быть не можетъ. Между тѣмъ въ случаѣ неутвержденія бюд-

жета не только въ государствахъ преобладающаго типа, какъ, напр., въ Бельгіи, гдѣ всѣ доходы и всѣ расходы теряютъ юридическую основу, но въ Пруссіи, гдѣ часть налоговъ можетъ продолжать взиматься, а часть расходовъ можетъ производиться, эта часть настолько незначительна, что государственная машина безъ бюджета все равно должна была бы остановиться.

Случай, когда двѣ палаты не могутъ столковаться по поводу бюджета, практически мало вѣроятенъ: обыкновенно онѣ находятъ ту или другую почву для соглашенія. Но конфликты съ министерствомъ или съ королемъ на почвѣ бюджета вполнѣ мыслимы и могутъ имѣть двоякаго рода основанія: или несогласія собственно по финансовымъ вопросамъ, напр., по вопросу о желательномъ размѣрѣ того или иного налога или того или иного расхода; или же, во-вторыхъ, отказъ въ утвержденіи предложеннаго министерствомъ бюджета можетъ имѣть значеніе средства выразить свое общее неодобреніе министерству и его политикѣ, средства принудить его выйти въ отставку.

Что палаты вообще имѣютъ право отказать въ утвержденіи бюджета, это ясно изъ того, что бюджетъ представляется имъ на утвержденіе, что не имѣло бы никакого смысла, если бы онѣ обязаны были его принять. Но коль скоро бюджетъ къ началу смѣтнаго года не состоялся, то законнаго выхода изъ положенія нѣтъ: дальнѣйшее существованіе государства требуетъ непрерывнаго производства расходовъ, а эти расходы и средства, необходимыя для ихъ покрытія, — въ цѣломъ или въ значительной части, — оказываются лишенными всякаго законнаго основанія.

Палаты, отказывая министерству въ своемъ согласіи на представленный имъ бюджетъ, или король, по

совѣту министерства, отказывающій въ утвержденіи бюджета въ томъ видѣ, въ какомъ онъ выработанъ палатами, тѣмъ самымъ создаютъ открытую борьбу между народнымъ представительствомъ и министерствомъ. Исходъ этой борьбы зависитъ отъ того, на чьей сторонѣ окажется сила, кого поддержитъ общественное мнѣніе.

Практически возможны два исхода: во-первыхъ, министерство, сознавая, что въ королѣ и въ министерствѣ, какъ его органѣ, общественное мнѣніе видитъ истиннаго представителя пользъ и нуждъ государственныхъ, — можетъ пренебречь тѣмъ, что палаты не утвердили бюджета, и продолжаетъ взимать налоги и производить всѣ законные расходы; во-вторыхъ,—въ томъ случаѣ, если представителемъ и защитникомъ своихъ нуждъ народъ считаетъ не короля и его министровъ, а палаты,—возможно, что въ случаѣ отсутствія бюджета народъ откажется платить налоги, взиманіе которыхъ такимъ образомъ перестанетъ быть законнымъ, возможно, что палаты окажутся достаточно сильными для того, чтобы настоять на преданіи министерства суду за производство недозволенныхъ ему расходовъ.

Въ первомъ случаѣ палаты оказываются вынужденными признать правильными или, по крайней мѣрѣ, оправдываемыми необходимостью всѣ расходы, произведенные министерствомъ, помимо бюджета, а во второмъ случаѣ министерство бываетъ вынуждено уступить и подать въ отставку.

Въ исторіи европейскихъ государствъ можно указать на бюджетные конфликты какъ съ тѣмъ, такъ и съ другимъ исходомъ. Такъ, напр., въ Пруссіи, когда въ 1862 г. ландтагъ, недовольный воинственнымъ направленіемъ всей политики министерства и

въ особенности все возраставшими расходами на армію, отказался утвердить бюджетъ,—ф. Бисмаркъ, назначенный тогда же министромъ-президентомъ, опираясь на тотъ громадный нравственный авторитетъ, которымъ въ Пруссіи пользовался король, поддерживавшій Бисмарка, продолжалъ производить расходы и взимать налоги. Въ теченіе слѣдующихъ затѣмъ четырехъ лѣтъ конфликтъ продолжался: ландтагъ упорно не соглашался на утвержденіе представлявшихся ему бюджетовъ, Бисмаркъ правилъ, не стѣсняясь отсутствіемъ бюджета. Наконецъ, въ 1866 г. Бисмаркъ вызвалъ войну Пруссіи съ Даніей, потомъ съ Австріей. Обѣ эти войны окончились для Пруссіи самымъ блестящимъ образомъ, и благодаря имъ Пруссія заняла первенствующее мѣсто среди всѣхъ германскихъ государствъ. Ландтагъ уступилъ и вотировалъ законъ (такъ называемый индемнитетный законъ), которымъ утверждалъ всѣ расходы, произведенные министерствомъ во время конфликта.

Въ видѣ примѣра бюджетнаго конфликта съ обратнымъ исходомъ можно привести французскій конфликтъ 1877 г.: президентъ республики Макъ-Магонъ и его министерство явно дѣйствовали въ руку монархическимъ партіямъ и во вредъ республикѣ. Республиканское большинство палатъ требовало увольненія консервативнаго министерства; президентъ упорствовалъ. Это вызвало рядъ столкновеній между президентомъ и палатами; столкновенія привели къ тому, что палаты отказались вотировать бюджетъ. Править безъ бюджета, т. е. открыто внѣ законнаго порядка, Макъ-Магонъ не чувствовалъ себя въ силахъ, и долженъ былъ смѣнить министерство, назначивъ новое, принадлежавшее къ республиканскому большинству палатъ.

II.

Высочайше утвержденнымъ 6-го августа этого года учрежденіемъ государственной думы въ Россіи создано установленіе, которое нѣкоторыми своими чертами, — выборностью членовъ, обшимъ характеромъ своей компетенціи, — очень близко подходитъ къ народному представительству Западной Европы и Америки, но вмѣстѣ съ тѣмъ представляетъ и существенныя отличительныя черты.

Изъ всѣхъ этихъ отличій наибольшее практическое значеніе имѣетъ то, что думѣ предоставленъ лишь совѣщательный голосъ.

Собственно говоря, всѣмъ парламентамъ конституціями дается голосъ, отчасти похожій на совѣщательный: король [1]) воленъ принять и утвердить проектъ, принятый палатами, воленъ и отказать ему въ своей санкціи. Но всѣ представительныя учрежденія міра обладаютъ тѣмъ правомъ, что король (или президентъ республики) можетъ утвердить и возвести въ законъ только именно тотъ текстъ, который принятъ палатами, и не можетъ возвести въ законъ текста (а стало быть и законопроекта), ими отвергнутаго. Такимъ образомъ, слова, что дума есть „законо-

---

[1]) Быть можетъ, кромѣ англійскаго; впрочемъ, по вопросу, утратилось ли отъ неупотребленія право англійскаго короля отказывать въ утвержденіи проектамъ, предлагаемымъ парламентомъ, или не утратилось, теоретики и практики англійскаго конституціонализма не могутъ придти ни къ какому окончательному заключенію. Нѣсколько своеобразно было въ этомъ дѣлѣ положеніе норвежскаго короля: но таковаго въ настоящее время не существуетъ, така что говорить о немъ нечего.

совѣщательное установленіе“, слѣдуетъ понимать, во-первыхъ, въ томъ смыслѣ, что она не имѣетъ рѣшающаго голоса въ дѣлѣ установленія текста законопроекта,—что дума можетъ принять одинъ текстъ, а государь можетъ утвердить совсѣмъ другой,—а во-вторыхъ, въ томъ смыслѣ, что и законопроектъ, отвергнутый думою, все-таки можетъ получить Высочайшее утвержденіе.

Повидимому, два фактора вызвали этотъ совѣщательный голосъ думы: желаніе сохранить самодержавный характеръ власти Государя, а во-вторыхъ, желаніе дать не конституцію по западному образцу, а продуктъ самобытнаго національнаго творчестса.

Стремленіе создать совѣщательное собраніе за послѣднее время съ особою силою проявилось въ такъ называемой шиповской программѣ, которая стояла за собраніе съ подобнаго рода ограниченными правами, исходя изъ того соображенія, что собраніе съ рѣшающимъ голосомъ было бы подражаніемъ западнымъ образцамъ, а собраніе съ голосомъ совѣщательнымъ является будто бы продуктомъ самобытнаго національнаго творчества. Между тѣмъ въ дѣйствительности эта программа точно также заимствуетъ свои идеалы у Запада, но только, въ противоположность программамъ конатитуціоннымъ, заимствуетъ учрежденія не нынѣ существующія, а тѣ, полная непригодность которыхъ уже обнаружилась на практикѣ, и отъ которыхъ поэтому въ настоящее время отказались всѣ культурныя государства.

Впрочемъ, по всѣмъ вѣроятіямъ, рѣшающее значеніе въ этомъ дѣлѣ имѣли не соображенія, воодушевляемыя националистическимъ сентиментализмомъ, а именно стремленія охранить права самодержавной власти.

Основаніемъ самодержавія являются не тѣ или другія статьи закона, а извѣстное фактически существующее положеніе вещей, тотъ фактъ, что въ государствѣ имѣется только одно лицо, по народнымъ воззрѣніямъ признаваемое и единственнымъ носителемъ государственной власти, и единственнымъ представителемъ народа и государства. Пока это лицо одно, въ государствѣ существуетъ самодержавіе, независимо отъ того, имѣется ли въ законахъ постановленіе, выражающее этотъ фактъ, или не имѣется.

Конечно, существованіе подобной статьи само по себѣ можетъ играть роль фактора, закрѣпляющаго въ народномъ правосознаніи единодержавный и самодержавный характеръ власти государя и придающаго ей одной правовое основаніе. Мѣшая возникновенію въ народномъ сознаніи идеи, что кто либо другой является правомѣрнымъ представителемъ государства, такая статья закона косвенно можетъ содѣйствовать устойчивости самодержавной власти манарха. Но коль скоро фактическое положеніе дѣлъ измѣнилось, коль скоро появилось какое либо другое лицо или установленіе, на которое народъ смотритъ, какъ на непосредственнаго своего представителя, то единодержавія больше нѣтъ, нѣтъ больше и самодержавія, хотя бы законы и продолжали называть власть манарха самодержавною.

Въ дѣлѣ созданія въ государствѣ второй власти, равно непосредственной, рѣшающимъ является созывъ народныхъ представителей.

Пока ихъ нѣтъ, въ самодержавномъ государствѣ всѣ мѣста и лица получаютъ свои правительственныя права единственно отъ монарха, и притомъ такъ, что каждое правительственное полномочіе осуществляется отъ его имени, осуществляется, пока монарху

это угодно, такъ что никто не имѣетъ на сообщенныя ему правительственныя полномочія права по отношенію къ монарху, который всегда можетъ въ любое время отнять это полномочіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ каждое правительственное полномочіе должно быть осуществляемо сообразно съ взглядами монарха, и никакая оппозиція его волѣ со стороны органовъ государства юридически немыслима.

Съ появленіемъ современныхъ выборныхъ представительныхъ учрежденій положеніе вещей существенно измѣняется. Выборное ихъ происхожденіе придаетъ имъ дѣйствительно представительный характеръ въ томъ смыслѣ, что они представляютъ весь народъ; они плоть отъ плоти и кровь отъ крови всего народа они болѣе, чѣмъ кто либо, имѣютъ право говорить отъ имени народа, выражать его взгляды, его нужды, его волю. Народные представители являются органами государства, получающими свои полномочія не отъ монарха, а изъ другого источника: непосредственно отъ народа. Не волю государя они призваны выражать и осуществлять, а волю пославшаго ихъ народа. Въ государственномъ организмѣ народные представители по отношенію къ монарху являются чѣмъ-то самостоятельнымъ: хотятъ—они поддерживаютъ его волю, хотятъ—идутъ противъ нея; и это ихъ право.

Учредивъ народное представительство, каждый монархъ создаетъ въ государствѣ власть, отъ него самостоятельную, дѣйствующую не его именемъ, а, какъ и онъ самъ, именемъ народа.

Но не надо также упускать изъ вида огромной разницы, существующей между народнымъ представительствомъ и выборными земскими учрежденіями, несмотря на то, что и тѣ точно также получаютъ свои

полномочія и инструкціи не отъ монарха и его органовъ, а отъ народа. При всемъ своемъ представительномъ характерѣ выборные органы самоуправленія представляютъ лишь опредѣленную мѣстность. Потому рядомъ съ монархомъ, представляющимъ все государство и говорящимъ отъ имени его общихъ интересовъ, органы самоуправленія почти всегда оказываются политически безгласными, ибо интересы каждой мѣстности должны уступать цѣлому. Поэтому всякаго рода урѣзки органовъ мѣстнаго самоуправленія или даже отмѣна ихъ въ политическомъ отношеніи обыкновенно не представляютъ затрудненій для правительства.

Иное дѣло народное представительство. Введеніе его повсемѣстно является результатомъ столь напряженныхъ требованій общественнаго мнѣнія, результатомъ такихъ неурядицъ въ мѣстномъ и центральномъ управленіи, что, коль скоро народное представительство введено, обратное движеніе уже невозможно. На время въ нѣкоторыхъ государствахъ иногда удавалось упразднить представительныя учрежденія, но время это никогда не было продолжительнымъ и всегда сопровождалось тяжелымъ общественнымъ потрясеніемъ [1]).

Эта практическая неотмѣнимость представительныхъ учрежденій является источникомъ ихъ громадной политической силы.

Но разъ, что представительныя учрежденія являются самостоятельною и притомъ крупною силою, дѣй-

1) Исключеніемъ является Турція, гдѣ введенная въ 1877 г. конституція вскорѣ была упразднена. Но тамъ самое введеніе конституціи вовсе не было вызвано стремленіями населенія. Къ тому же нельзя сказать, чтобы современное состояніе Турціи было особенно достойно подражанія.

ствующею отъ имени всего народа, то понятно, что эти учрежденія никогда не могли примириться съ ролью совѣтчика, мнѣнія котораго ни для кого ни въ чемъ не обязательны.

Народное представительство всегда требовало, чтобы его мнѣнія принимались не только къ свѣдѣнію. Оно никогда не примирялось съ тѣмъ, чтобы подчиненіе его постановленіямъ носило, такъ сказать, лишь фактическій характеръ, характеръ любезности, оказываемой правительствомъ, а, будучи крупною политическою силою, всегда и вездѣ требовало, чтобы въ извѣстной мѣрѣ его постановленія были признаны для монарха обязательными.

Тотъ фактъ, что сама монархическая власть въ каждомъ государствѣ является тоже крупною политическою силою, препятствуетъ тому, чтобы всѣ постановленія народнаго представительства признавались безусловно обязательными для монарха: это свело бы на нѣтъ его власть.

Тутъ, очевидно, долженъ быть выработанъ извѣстный компромиссъ, тутъ надо опредѣлить, въ какихъ рамкахъ постановленія палатъ носятъ характеръ обязательный.

Вывести умозрительнымъ путемъ какую либо абсолютную формулу, опредѣляющую эти рамки, конечно, невозможно. Но жизнь уже выработала одну формулу, на которой практически оказывается весьма удобнымъ остановиться, — это формула такъ называемаго конституціоннаго права: закономъ признается только то, что принято народнымъ представительствомъ и утверждено королемъ; законъ есть высшій по своей авторитетности видъ государственныхъ актовъ, и ни одно распоряженіе короля не должно противорѣчить закону.

Этою формулою за народнымъ представительствомъ признается рѣшающій голосъ, такъ сказать, въ отрицательномъ направленіи: то, что не принято палатами, не можетъ имѣть силы закона.

Конечно, эта формула не является послѣднею, вообще возможною степенью совершенства государственныхъ учрежденій. Но это есть программа, которая неудержимо влечетъ къ себѣ всѣхъ, кто ея еще не осуществилъ, и на которой, повидимому, надолго успокаиваются тѣ государства, которыя до нея дошли.

Въ этомъ и состоитъ власть и иногда непреодолимая сила установившихся и общепризнанныхъ формулъ.

И во всѣхъ государствахъ, гдѣ только въ эпоху заявленныхъ обществомъ конституціонныхъ требованій создавались представительныя учрежденія съ совѣщательнымъ голосомъ, учрежденія эти почти немедленно же обращались въ учрежденія конституціонныя. Такъ было въ Пруссіи въ 1848 г., въ Даніи въ 1855 г., въ Австріи въ 1860 г.

Но каково бы ни было наше отношеніе къ законосовѣщательнымъ учрежденіямъ, ограниченіе государственной думы лишь совѣщательнымъ голосомъ есть фактъ, съ которымъ надо считаться.

Посмотримъ, какой видъ, при условіи этой совѣщательности, принимаютъ тѣ права думы, которыя представляютъ аналогію съ правами, предоставленными на Западѣ представительнымъ учрежденіямъ: посмотримъ, какими правами дума будетъ пользоваться въ дѣлѣ законодательства, въ дѣлахъ по надзору за администраціею и въ дѣлахъ по финансовому управленію каково будетъ мѣсто народнаго представительства въ системѣ другихъ государственныхъ установленій.

* * *

Думѣ данъ законосовѣщательный голосъ. Но этимъ сказано еще далеко не все. Логически мыслима весьма разнообразная постановка этого совѣщательнаго голоса. Постараемся поэтому установить, какія именно права признаются теперь у насъ за народнымъ представительствомъ въ дѣлахъ законодательствъ и въ какихъ формахъ оно можетъ осуществлять эти права.

Прежде всего, какія дѣла подлежатъ вѣдѣнію думы. Собственно говоря, вопросъ этотъ могъ бы быть признанъ и излишнимъ: разъ что дума есть учрежденіе законосовѣщательное, то ея разсмотрѣнію должны подлежать всѣ законы, всѣ тѣ распоряженія, которыя могутъ быть изданы только въ законодательномъ порядкѣ, всякое измѣненіе этихъ распоряженій, всякое отступленіе отъ нихъ въ частномъ случаѣ.

Это само собою ясно. Но учрежденіе государственной думы стоитъ по этому вопросу на совершенно иной точкѣ зрѣнія.

Прежде всего, согласно ст. I учр. гос. думы, „государственная дума учреждается для предварительной разработки и обсужденія законодательныхъ предположеній, восходящихъ, по силѣ основныхъ законовъ, черезъ государственный совѣтъ, къ верховной самодержавной власти". Такимъ образомъ компетенція государственной думы оказывается ограниченною тѣми законодательными дѣлами, которыя восходятъ къ верховной власти черезъ государственный совѣтъ.

Между тѣмъ, по дѣйствующимъ законамъ, далеко не всѣ законопроекты проходятъ черезъ государственный совѣтъ: многія дѣла чисто законодательнаго характера восходятъ къ государю черезъ комитетъ

министровъ, черезъ военный и адмиралтействъ-совѣты, черезъ главный и морской судъ, черезъ комитетъ сибирской желѣзной дороги, черезъ комитетъ финансовъ, черезъ опекунскій совѣтъ и даже черезъ нѣкоторые другіе совѣты и комитеты.

Такимъ образомъ, какъ указываетъ далѣе В. М. Гессенъ, государственная дума, подобно государственному совѣту, явится только однимъ изъ законосовѣщательныхъ учрежденій. Объединенія законодательной дѣятельности думою не создается.

Но и сравнительно съ компетенціею государственнаго совѣта по дѣламъ законодательнымъ компетенція государственной думы оказывается еще сравнительно суженною.

Согласно ст. 33 учр. государственной думы, вѣдѣнію ея подлежатъ „а) предметы: требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны...“

Это постановленіе учр. государственной думы заимствовано, съ нѣкоторыми измѣненіями, изъ учр. государственнаго совѣта. Тамъ, постановленіе, соотвѣтствующее приведенному пункту а ст. 33 учр. гос. думы, редактировано такъ: „*Всѣ* предметы, требующіе новаго закона...“ (ст. 31. п. 1).

Пропуску въ учрежденіи государственной думы слова „всѣ“ нельзя не придавать значенія. Благодаря этому пропуску ст. 33-я изъ постановленія, указывающаго, какіе акты правительство *обязано* представлять на разсмотрѣніе думы, обращается въ статью, опредѣляющую, что оно *можетъ* представлять ей.

Законодательная компетенція думы оказывается суженною сравнительно съ компетенціей государственнаго совѣта не только въ силу пропуска слова „всѣ“ передъ словомъ „законы“, но также и въ силу того,

что цѣлый рядъ дѣлъ, которыя по дѣйствующему праву разрѣшаются въ законодательномъ порядкѣ, и которыя особо указаны въ учрежденіи государственнаго совѣта (ст. 31) пункты 2—22) въ качествѣ предметовъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, обойдены молчаніемъ въ учрежденіи государственной думы. Таковы, напр., дѣла по принудительному отчужденію (ст. 31, п. 12 и 13), дѣла о сложеніи недоимокъ (ст. 31 п. 19) и др. Что невключеніе этихъ вопросовъ въ число дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію думы, имѣетъ именно то значеніе, что эти вопросы изъемлются изъ ея вѣдѣнія, видно изъ того, что другія дѣла, перечисленныя въ той же ст. 31 учр. гос. сов. (пункты 7, 9а, 11, 18 и 20), воспроизведены въ пунктахъ б—ж статьи 33 учр. гос. думы. Но тотъ, qui dicit de uno, de altero negat.

Но если думѣ будутъ представляться не „всѣ" законопроекты и не всѣ дѣла, разрѣшаемыя въ законодательномъ порядкѣ, то дума лишается всего своего значенія; ей будутъ представляться проекты, въ политическомъ отношеніи совершенно безразличные, а все, могущее вызвать для министровъ сколько нибудь непріятные разговоры, будетъ издаваться или въ видѣ выс. утв. мнѣній гос. совѣта (безъ думы), или въ видѣ именныхъ указовъ (и безъ думы и безъ совѣта).

Участіе народнаго представительства въ законодательствѣ только при томъ условіи и представляетъ практическую цѣнность, чтобы ни одинъ законъ не могъ пройти мимо него. Какой смыслъ думѣ добиваться изданія того или другого закона или настаивать на данной его редакціи, если на другой день послѣ изданія этого закона можетъ, помимо народнаго представительства, состояться другой законъ, который его отмѣнитъ или сведетъ на нѣтъ.

Въ опредѣленіи законодательной компетенціи думы имѣется еще одинъ пробѣлъ, крайне существенный для дѣла установленія у насъ законности и для укрѣпленія правопорядка.

Основное требованіе для законности,—это, чтобы законы исполнялись, исполнялись вездѣ и всегда.

Поэтому въ современное понятіе закона, какъ высшаго по своей авторитетности государственнаго акта, входитъ то, что законъ можетъ быть отмѣненъ или дѣйствіе закона можетъ быть вовсе устранено въ опредѣленной ли мѣстности, на опредѣленное ли время или въ отдѣльномъ дѣлѣ, не иначе, какъ законодательною же властью: если въ государствѣ есть власть, которая въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ можетъ, помимо закона, устранять дѣйствіе каждаго законодательнаго постановленія, то авторитета и незыблемости закона не существуетъ.

Въ виду этого во всѣхъ современныхъ государствахъ принято то правило, что для того, чтобы въ частномъ случаѣ разрѣшить отступленіе отъ общаго закона, надо издать спеціальный законъ, т. обр. по этому вопросу должно состояться соглашеніе монарха съ народнымъ представительствомъ. Согласно п. 1 статьи 33 учр. гос. думы, въ компетенцію думы входятъ вопросы о „пріостановленіи дѣйствія“ [1]) и объ „отмѣнѣ“ законовъ, но объ установленіи изъятій для частныхъ случаевъ ничего не сказано [2]).

---

[1]) Подъ этимъ разумѣется общая пріостановка дѣйствія закона на опредѣленное время или въ опредѣленной мѣстности.

[2]) Вообще объ изъятіяхъ не сказано, но объ изъятіяхъ изъ дѣйствующихъ законовъ при учрежденіи акціонерныхъ компаній упомянуто (ст. 33 п. г.). Этимъ подчеркивается то, что вообще изъятія изъ законовъ въ кругъ вѣдѣнія думы не входятъ.

Такимъ образомъ, созданіе государственной думы не вноситъ никакого измѣненія въ нынѣ существующую практику, согласно которой изъятіе изъ любого закона можетъ быть установлено простымъ высочайшимъ повелѣніемъ, испрашиваемымъ всеподданѣйшимъ докладомъ министра.

Но къ чему думѣ стараться выработать тотъ или иной законъ, если у нея не можетъ быть увѣренности, что онъ исполняется, если она не будетъ даже знать, когда онъ исполняется, когда нѣтъ.

Посмотримъ теперь, въ какомъ порядкѣ думѣ предоставлено осуществлять свои со всѣхъ сторонъ урѣзанныя права по участію въ законодательствѣ.

Дѣла эти могутъ вноситься въ думу или министрами (стр. 36), или же по инициативѣ отдѣльныхъ членовъ думы (ст. 35). Послѣднее право ограничено тѣмъ, что „предположенія", вносимыя членами думы, не могутъ „касаться началъ государственнаго устройства, установленныхъ основными законами". Послѣднее постановленіе, къ сожалѣнію, редактировано довольно туманно; не видно, чего собственно нельзя касаться: монархической ли формы правленія [1]), ея ли самодержавнаго характера или, наконецъ, чего либо третьяго.

Самое право возбуждать законодательныя предположенія предоставлено не каждому члену думы въ отдѣльности, но лишь группамъ въ 30 человѣкъ (ст. 54). Отъ самого предположенія, вносимаго въ думу, учрежденіе государственной думы какъ-то странно требуетъ, чтобы къ нему былъ „приложенъ проектъ *основ-*

---

[1]) Ср., напр., французскій законъ 13 августа 1884 г., воспретившій возбуждать вопросъ объ измѣненіи республиканской формы правленія.

ныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою“ (ст. 54).

Для того, чтобы дума могла обсуждать тотъ или иной проектъ, ей надо имѣть передъ глазами текстъ не только его основныхъ положеній, но и его самого. Повидимому, разсматриваемое постановленіе учрежденія думы имѣетъ тенденцію сдѣлать предложенія, вносимыя ея членами, по возможности безформенными и наименѣе стѣсняющими свободу дѣйствій министровъ. Эти тенденціи въ особенности сказывается въ постановленіяхъ о дальнѣйшей судьбѣ внесеннаго проекта.

Если дума и подлежащій министръ признаютъ желательность проектированной реформы, то министръ „даетъ дѣлу движеніе въ законодательномъ порядкѣ“ (ст. 55). Какъ понимать это постановленіе? Во всѣхъ государствахъ, если одно изъ законодательныхъ установленій принимаетъ данный проектъ, то передаетъ его въ другое установленіе. Такъ какъ дума сносится съ государственнымъ совѣтомъ черезъ своего предсѣдателя и онъ въ потребныхъ случаяхъ передаетъ дѣла изъ думы въ совѣтъ (ст. 57), то естественно было бы, чтобы проектъ, принятый думою и одобренный подлежащимъ министромъ, препровождался въ совѣтъ предсѣдателемъ думы. Почему же учр. гос. думы говоритъ, что *министръ* даетъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ? Разгадка дается статьею 26-ою, согласно которой министръ даетъ дѣлу ходъ, „если раздѣляетъ *соображенія* государственной думы о *желательности* отмѣны или измѣненія... закона“.

Повидимому учрежденіе думы предполагаетъ, что дѣло будетъ обстоять такъ; 30 членовъ думы внесутъ предложеніе, напр., о томъ, чтобы члены и предсѣдатели земскихъ управъ вступали въ должность въ силу

самаго избранія, не нуждаясь ни въ чьемъ утвержденіи. Дума и министръ внутреннихъ дѣлъ раздѣлятъ соображенія о желательности такой реформы, и министръ дастъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ, т. е. начнетъ собирать свѣдѣнія, потомъ начнетъ писать представленіе, наконецъ вступитъ въ сношеніе съ вѣдомствами. Дума все будетъ ждать. Наконецъ, если лѣтъ черезъ 14 терпѣніе у нея лопнетъ, и она (путемъ длинной процедуры, описанной въ ст. 35, 58—61) спроситъ у министра, въ какомъ положеніи находится дѣло, то министръ пошлетъ въ думу столоначальника, который сообщитъ, что дѣло пока стоитъ безъ движенія за неполученіемъ отзыва отъ государственнаго коннозаводства.

Учрежденіе государственной думы, повидимому. представляетъ себѣ дѣло такъ, что дума будетъ высказывать общія положенія о желательности того или другого, а министры сохранятъ полную свободу дѣйствій и бездѣйствія.

Но вѣдь ничто не мѣшаетъ думѣ выработать точный текстъ предлагаемаго ею закона. Учрежденіе думы настолько этого не предполагаетъ, что на случай, если дума выработаетъ проектъ закона и министръ признаетъ его резонность, требуетъ, чтобы министръ далъ дѣлу ходъ въ законодательномъ порядкѣ (ст. 56), т. е. внесъ бы этотъ проектъ на заключеніе въ ту же самую думу (ст. 46), которая сама только что предложила и одобрила этотъ проектъ.

Если министръ не раздѣляетъ мнѣнія думы о желательности того или другого проекта, то проектъ или падаетъ,—если онъ принятъ простымъ большинствомъ голосовъ, или же,—если онъ принятъ большинствомъ двухъ третей,—передается въ государственный совѣтъ, а отъ него къ государю (повидимому, независимо отъ

того, раздѣляетъ ли государственный совѣтъ мнѣніе думы или противное проекту мнѣніе министра). Если государь раздѣлитъ мнѣніе думы, то „ближайшая разработка дѣла возлагается на подлежащаго министра, т. е на министра, враждебнаго тому проекту, который ему п ручается разработать (ст. 57). Но стоитъ ли думѣ подымать весь вопросъ только для того, чтобы онъ попалъ въ руки того министра, который данному проекту не сочувствуетъ и который всегда будетъ имѣть тысячу предлоговъ для того, чтсбы тормозить дальнѣйшее движеніе дѣла, цѣликомъ зависящее отъ него одного. Несомнѣнно, что на практикѣ это постановленіе въ значительной степени сводитъ на нѣтъ какъ будто предоставленное думѣ право законодательной иниціативы.

Проекты, вносимые въ думу министрами, имѣютъ совершенно иное движеніе.

По этимъ проектамъ, дума составляетъ свое „заключеніе“, каковымъ признается мнѣніе большинства думы. Къ этому заключенію законъ (ст. 47) предъявляетъ одно требованіе: чтобы въ немъ было „опредѣлительно указано согласіе или не согласіе думы съ внесеннымъ предложеніемъ“. Постановленіе это не является украшеніемъ учрежденія государственной думы.

„Предлагаемыя думою измѣненія должны быть выражены въ точно установленныхъ положеніяхъ (ст. 47).

Чего же требуютъ отъ думы: общаго ли заключенія о ея согласіи или не согласіи съ проектомъ, внесеннымъ министромъ или же переработки проекта, сообразно съ ея пониманіемъ существа дѣла.

Судя по ст. 48 („законодательныя предположенія, разсмотрѣнныя государственной думою, вносятся съ ея заключеніемъ въ государственный совѣтъ“), можно

думать, что „заключенія думы, по мысли учрежденія думы, есть нѣчто, прилагаемое къ проекту, такъ что государственный совѣтъ будетъ разсматривать параллельно и проектъ министра, внесенный въ думу, и ея заключеніе о согласіи или несогласіи съ этимъ проектомъ.

Такому представленію о ходѣ будущихъ работъ думы нельзя отказать въ полной самобытности.

Ни одно представительное учрежденіе не даетъ „заключеній“ по вносимымъ въ него проектамъ. Во всѣхъ парламентахъ міра работа ихъ сводится къ тому, что они, разсматривая вносимые въ нихъ проекты, либо принимаютъ предлагаемый текстъ, либо измѣняютъ его, внося въ него новыя статьи, устраняя изъ него другія, измѣняя редакцію третьихъ. Результатомъ работы является установленіе текста проекта, соотвѣтствующаго взглядамъ палаты. Всякое иное направленіе работъ, въ особенноети составленіе общихъ заключеній желательности того или другого, придало бы работѣ характеръ чего-то расплывчатаго, лишеннаго всякаго практическаго содержанія или значенія.

Стремленіе свести работу думы къ составленію общихъ заключеній не оправдывается и ея совѣщательнымъ характеромъ: государственный совѣтъ тоже совѣщательное учрежденіе, но его работа состоитъ именно въ созданіи вмѣсто проекта, внесеннаго министромъ, новаго, соотвѣтствующаго мнѣнію совѣта, и въ дальнѣйшемъ движеніи законодательнаго механизма проектъ, составленный государственнымъ совѣтомъ, вполнѣ застуступаетъ мѣсто того, который былъ внесенъ въ совѣтъ.

Дальнѣйшая судьба проекта, разсмотрѣннаго думою, такова: если проектъ министра отклоненъ большинствомъ двухъ третей голосовъ общихъ собраній

и думы и совѣта, то онъ возвращается подлежащему министру (ст. 49), и такимъ образомъ государю на утвержденіе не подносится.

Съ перваго взгляда это постановленіе наводитъ на мысль, что думѣ въ извѣстныхъ рамкахъ предоставляется не только совѣщательный, но (совмѣстно съ совѣтомъ) и рѣшающій голосъ.

Если бы дума ограничивалась составленіемъ общихъ заключеній по проекту, то тогда бы еще могло получиться положеніе вещей, предусмотрѣнное этой статьею. Но можно надѣяться, что дума будетъ пользоваться статьею 47-ою („предлагаемыя думою измѣненія“,— во вносимыхъ въ нее законопроектахъ, — „должны быть выражаемы въ точно установленныхъ положеніяхъ„) и вмѣсто проекта, внесеннаго министромъ, будетъ вырабатывать другой. Вопросъ, не отвергнуть ли проектъ въ цѣломъ, не пытаясь внести въ него какія либо улучшенія, или обезвредить его, врядъ ли можетъ когда либо возникнуть. Но даже если бы такое прѣположеніе когда либо и возникло, дума не имѣла бы нравственнаго права ограничиться однимъ огульнымъ осужденіемъ проекта и отказаться отъ его исправленія: вѣдь дума одна даже и единогласнымъ постановленіемъ не можетъ помѣшать проекту стать закономъ: нуженъ еще государственный совѣтъ, двѣ трети его голосовъ; а развѣ дума можетъ навѣрняка на нихъ расчитывать?

Что касается государственнаго совѣта, то въ его общемъ собраніи трудно представить себѣ отклоненіе проекта министра въ его цѣломъ. Согласно ст. 83 учрежденія государственнаго совѣта, внесенные проекты обсуждаются по статьямъ. Вопроса о проектѣ въ цѣломъ по закону и не ставится.

Въ нормальномъ случаѣ, т. е. если дума внесла

въ проектъ, представленный министромъ, отдѣльныя измѣненія, и государственный совѣтъ сдѣлалъ то же самое, то оба проекта, и тотъ, который получился отъ переработки думою, и тотъ, какой получился отъ переработки проекта министра совѣтомъ, предоставляются на утвержденіе государю (ст. 48).

Въ конституціонныхъ государствахъ, если въ проектъ, принятый одною палатою, другая вноситъ какія либо измѣненія, то сообщаетъ ихъ первой для того, чтобы та или приняла ихъ или отвергла, и тогда ищутъ соглашенія или же проектъ падаетъ.

Отношеніе думы и государственнаго совѣта въ этомъ отношеніи совершенно иное, чѣмъ палатъ на западѣ. Заключенія думы не только не обязательны для государя, они вполнѣ безразличны и для государственнаго совѣта. Дума, согласно ли съ представленіемъ министра, или на основаніи предложенной поправки, приняла ту или другую статью проекта. Годарственный совѣтъ, ни мало не смущаясь, можетъ установить совершенно иную редакцію той же статьи и поднести ее государю для утвержденія.

Тотъ фактъ, что одновременно государю будетъ представлено и заключеніе думы, интересовъ народнаго представительства не обезпечиваетъ: послѣднее слово остается за государственнымъ совѣтомъ, и дума лишена возможности его опровергнуть, какъ бы оно нерезонно ни было.

Положимъ, министръ внутреннихъ дѣлъ вноситъ законъ, первая статья котораго гласитъ: „всѣ могутъ составлятъ общества для цѣлей, уголовнымъ законамъ не противныхъ, не спрашивая предварительнаго разрѣшенія“. Въ думѣ оно возраженій не встрѣчаетъ. Въ государственномъ совѣтѣ въ ту же статью вносится поправка: послѣ слова „всѣ“ вставляютъ „лица

православнаго исповѣданія“, и въ такомъ видѣ проектъ подносится государю съ меморіей государственнаго совѣта, гдѣ ета поправка подробно мотивируется. Чего достигнетъ дума отъ того, что къ меморіи будетъ приложено и ея заключеніе, въ которомъ объ этой поправкѣ ничего ровно не говорится?

Но даже и по тѣмъ вопросамъ, по которымъ, въ заключеніи думы и содержатся какія либо соображенія, положеніе думы не можетъ быть признано завиднымъ: государственный совѣтъ на каждый доводъ думы можетъ отвѣтить своимъ доводомъ, котораго дума не можетъ опровергнуть уже потому, что она не имѣетъ права требовать, чтобы онъ былъ ей сообщенъ хотя бы впослѣдствіи.

Дума имѣетъ лишь совѣщательный голосъ, но и этотъ голосъ можетъ доходить до государя лишь подъ тѣмъ соусомъ, какой будетъ угоденъ бюрократіи вь лицѣ государственнаго совѣта.

Надо, впрочемъ, отмѣтить, что учрежденіе государственной думы даетъ средство для установленія соглашенія между государственнымъ совѣтомъ и думою; государственный совѣтъ можетъ назначить комиссію изъ членовъ государственнаго совѣта и думы для выработки согласительнаго предложенія (ст. 50 и 51).

Но на дѣлѣ и эти статьи никакихъ интересовъ думы не ограждаютъ. Государственный совѣтъ не обазанъ назначать согласительную комиссію даже въ случаѣ своего несогласія съ единогласнымъ постановленіемъ думы. Затѣмъ, согласительное предложеніе, принятое комиссіею, можетъ не удовлетворить думу. Наконецъ, согласительное предложеніе, принятое и комиссіею и думою, не связываетъ государственный совѣтъ, который, безъ вѣдома думы, можетъ поднести

государю проектъ, отличающійся отъ выработаннаго комиссіей.

* * *

Итакъ, права, предоставляемыя народному представительству въ дѣлахъ законодательства, сводятся къ слѣдующему;

Заключенія думы спрашиваются не по всѣмъ законопроектамъ, а по тѣмъ, по какимъ пожелаютъ министры.

Заключенія думы имѣютъ лишь совѣщательное значеніе: государь можетъ принять проектъ, одобренный думою, можетъ отвергнуть его, можетъ вмѣсто него принять и утвердить какой либо другой проектъ.

Заключенія думы представляются государю съ доводами государственнаго совѣта, быть можетъ, направленными противъ этого заключенія, причемъ дума не только лишена права представлять какія либо соображенія по поводу писаннаго государственнымъ совѣтомъ, но и лишена права знать, что государственный совѣтъ написалъ государю по поводу ея заключенія.

Заключеніе думы спрашивается по поводу не той редакціи проекта, которая подносится государю при меморіи государственнаго совѣта, а по поводу первоначальной редакціи, впослѣдствіи, быть можетъ, совершенно измѣненной.

* * *

Что касается отношеній думы къ администраціи, то въ этомъ отношеніи различія между нею и западно-европейскими представительными учрежденіями особенно велики.

Дума лишена тѣхъ правъ, на основаніи которыхъ

народное представительство можетъ или пресѣкать совершающіяся администраціею отступленія отъ законнаго порядка или даже требовать отъ администраціи такого общаго направленія ея дѣятельности, чтобы она и въ предѣлахъ закона избирала тѣ пути, которыя соотвѣтствуетъ взглядамъ общественнаго мнѣнія.

Нашей будущей думѣ ни право преданія министровъ суду въ случаѣ совершенія ими преступленія по должности, ни, тѣмъ болѣе, право требовать выхода министровъ въ отставку не предоставлено. Правда, дума можетъ дѣлать министрамъ запросы, или, какъ выражается учрежденіе государственной думы, „заявлять министрамъ... о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ послѣдовавшихъ со стороны министровъ.., а также подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, коими нарушаются, по мнѣнію думы, существующія законоположенія“ (ст. 33). Но на дѣлѣ это право думы, напоминающее западно - европейское право парламентскихъ запросовъ, поставлено такъ, что видѣть въ нихъ дѣйствительную гарантію законности дѣйствій министровъ рѣшительно невозможно.

Прежде всего законъ затрудняетъ самую подачу въ думу заявленія о необходимости требовать отъ министра объясненій; подобному заявленію дается ходъ только въ томъ случаѣ, если оно подписано не менѣе, какъ тридцатью членами думы (ст. 58). Но и этихъ 30-ти подписей недостаточно, чтобы запросъ могъ быть сообщенъ министру: надо, чтобы онъ былъ принятъ большинствомъ общаго собранія думы (ст. 59). Затѣмъ министру дается мѣсяцъ со дня передачи ему запроса на то, чтобы сообщить думѣ или требуемыя ею объясненія, или же причины, по которымъ онъ ей этихъ объясненій сообщить не можетъ (ст. 60); можетъ, напр., сообщить, что мѣстнымъ губернаторомъ ему не при-

сланы нужныя свѣдѣнія. Даже если большинство думы не удовлетворится отвѣтомъ министра, дѣло никакого дальнѣйшаго хода получить не можетъ (ст. 61). Законъ даже не требуетъ, чтобы министръ лично отвѣчалъ на запросъ: ничто не мѣшаетъ ему отвѣтить думѣ „отношеніемъ". Правда, учрежденіе думы предоставляетъ ей требовать личнаго присутствія министра (ст. 25), но вмѣстѣ съ тѣмъ предоставляетъ министру замѣнять себя любымъ должностнымъ лицомъ (ст. 24), такъ что законъ ограждаетъ министровъ даже отъ необходимости выслушивать отъ думы какія либо горькія истины.

Если дума не удовлетворится объясненіемъ министра, то дѣлу дается дальнѣйшій ходъ только въ томъ случаѣ, если это неблагопріятное для министра постановленіе принято большинствомъ двухъ третей голосовъ (ст. 61). Но въ чемъ состоитъ этотъ ходъ? Дѣло поступаетъ въ государственный совѣтъ, который за свое столѣтнее существованіе достаточно доказалъ свою солидарность съ министрами, и при его меморіи, не допускающей оглашенія во всеобщее свѣдѣніе и даже не сообщаемой думѣ, дѣло передается на благовоззрѣніе государя (ст. 61). Тутъ даже не прибавлено (какъ это сдѣлано въ учрежденіи государственной думы относительно заключеній думыпо внесеннымъ въ нее законопроектамъ,— ст. 48), чтобы помимо мнѣнія государственнаго совѣта государю представлялось и заключеніе думы.

Пока право запросовъ поставлено такъ и, въ особенности, пока это право запросовъ является единственнымъ правомъ думы по отношенію къ министрамъ, не въ думѣ можно искать ограниченія самовластія министровъ.

Между тѣмъ, по существу современнаго внутрен-

няго состоянія Россіи, надо стремиться не столько къ улучшенію тѣхъ или другихъ отдѣловъ нашего законодательства, сколько именно къ тому, чтобы заставить администрацію твердо придерживаться существующихъ законовъ и карать ее за нарушеніе ихъ.

Къ чему думѣ будетъ стремиться къ изданію того или другого закона, если она будетъ знать, что этотъ законъ будетъ такъ же свободно нарушаться или обходиться администраціею, какъ до того обходились другіе законы. И дѣйствительно, если въ чемъ либо многострадальная наша Россія нуждается, то это прежде всего въ уздѣ, которую надѣли бы на всевластіе администраціи, и въ подчиненіи ея закону.

Повидимому предоставленіе думѣ какихъ либо болѣе содержательныхъ полномочій по отношенію къ министрамъ помѣшало, помимо противодѣйствія самой администраціи и то распространенное у насъ заблужденіе, будто въ самодержавномъ государствѣ министры могутъ быть отвѣтственны только передъ государемъ. Положеніе это является явно неправильнымъ даже и съ точки зрѣнія тѣхъ, кто допускаетъ существованіе самодержавія наряду съ народнымъ представительствомъ.

По общему правилу министръ, какъ и всякое должностное лицо (въ этомъ отношеніи никакого различія между ними нѣтъ), отвѣчаетъ за совершенное имъ преступленіе по должности передъ судомъ. Въ этомъ отношеніи нѣтъ и не должно быть никакого различія между министромъ въ самодержавномъ и въ несамодержавномъ государствѣ, кромѣ развѣ того, что въ первомъ министру легче прикрыться государемъ.

Вообще, когда на Западѣ говорятъ объ отвѣтственности министровъ, то имѣютъ въ виду не ихъ общесудебную отвѣтственность, а отвѣтственность совер-

шенно особую: отвѣтственность передъ палатами въ томъ ея видѣ, въ какомъ она выработалась въ Англіи и оттуда перешла на континентъ, т.-е. или отвѣтственность въ порядкѣ такъ называемаго impeachment или же отвѣтственность чисто-политическую, состоящую въ обязанности министерства выйти въ отставку, въ случаѣ утраты большинства въ парламентѣ.

Тотъ порядокъ полу-судебной отвѣтственности, который въ Англіи носитъ названіе impeachment'a, который не исключаетъ возможности гражданской и уголовной отвѣтственности министровъ въ обще-судебномъ порядкѣ, состоитъ, какъ мы видѣли выше, въ томъ, что палата общинъ выступаетъ противъ министра обвинительницею передъ палатою лордовъ, дѣйствуя въ качествѣ верховнаго уголовнаго суда. Отличіе этой процедуры отъ обще-судебной состоитъ въ томъ, что при ней основаніемъ обвиненія министра могутъ быть не только, какъ въ общемъ судѣ, допущенныя министромъ нарушенія законовъ, но и тотъ фактъ, что его дѣйствія не были „честными, полезными и справедливыми".

Такимъ образомъ, при этомъ видѣ отвѣтственности вопросъ ставится не только о законности, но и о цѣлесообразности дѣйствій министра, что придаетъ этому виду отвѣтственности полу-судебный, полу-политическій характеръ.

Съ точки зрѣнія авторовъ закона 6 августа 1905 г. можно было бы еще говорить, что въ самодержавномъ государствѣ судьею цѣлесообразности дѣйствій министра можетъ быть одинъ государь, и что поэтому *политическая* отвѣтственность министровъ возможна только передъ нимъ. Поэтому самодержавіе могло бы являться препятствіемъ къ установленію того правила, чтобы министры выходили въ отставку, утра-

тивъ большинство въ палатахъ, могло бы являться препятствіемъ къ установленію порядка отвѣтственности министровъ, аналогичнаго англійскому impeachment.

Но существо самодержавной власти отнюдь не требуетъ того, чтобы уголовныя преступленія министровъ преслѣдовались судомъ только въ томъ случаѣ, если государь, и притомъ по докладу дѣла самимъ виновнымъ министромъ или лицами, ему близкими, признаетъ наличность преступленія.

Нельзя забывать результатовъ столѣтняго существованія нынѣ дѣйствующей системы отвѣтственности министровъ и надо, наконецъ, признать, что и по должностнымъ преступленіямъ предоставленіе дѣла вѣдѣнію судебной власти является единственнымъ способомъ достичь правосудія.

Что же касается первоначальнаго возбужденія дѣла передъ судомъ, то на это недостаточно уполномочить однихъ потерпѣвшихъ, такъ какъ вполнѣ возможны такія дѣла, гдѣ непосредственно потерпѣвшихъ частныхъ лицъ или вовсе нѣтъ, или же они, по своему положенію, не посмѣютъ поднять голоса противъ министра.

Поэтому необходимо признать за думою право передавать дѣло судебной власти, если она изъ дошедшихъ до нея свѣдѣній и изъ затребованныхъ по поводу нихъ объясненій отъ министра убѣдится, что въ его дѣйствіяхъ имѣются признаки должностного преступленія. Если же дума усмотритъ, что дѣйствія министра были только нецѣлесообразны (но не противозаконны), то тутъ существо самодержавной власти могло бы требовать, чтобы дума ограничивалась представленіемъ дѣла на благовоззрѣніе Государя.

Если бы думѣ было предоставлено право преданія министровъ суду, то отвѣтственность министровъ пе-

редъ однимъ государемъ за цѣлесообразность ихъ дѣйствій не нарушала бы основныхъ требованій правосудія и вмѣстѣ съ тѣмъ была бы устранена существующая нынѣ фактическая безотвѣтственность министровъ, на дѣлѣ нерѣдко прикрывающая собою и тѣ преступленія должности, которыя совершаются подчиненными министру лицами.

* * *

Бюджетныя права народнаго представительства принадлежатъ, какъ мы видѣли выше, къ числу наиболѣе цѣнныхъ его правъ какъ по тому, что благодаря этимъ правамъ народное представительство можетъ дѣйствительно охранять интересы плательщиковъ налоговъ, такъ и потому, что контроль надъ ассигнованіемъ и расходованіемъ денежныхъ средствъ казны является самымъ дѣйствительнымъ способомъ контроля надъ всею дѣятельностью администраціи.

Учрежденіе государственной думы, согласно основнымъ началамъ конституціоннаго права постановляетъ, (ст. 33,б), что вѣдѣнію думы подлежатъ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій и государственная роспись доходовъ и расходовъ, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя.

Но при существующихъ нынѣ законахъ, учрежденіемъ государственной думы не отмѣненныхъ, представленіе думѣ на разсмотрѣніе государственной росписи безполезно или даже юридически невозможно. Приведенное постановленіе по крайней мѣрѣ пока, носитъ характеръ словъ, лишенныхъ всякаго реальнаго, практическаго содержанія.

Каждая статья смѣты должна быть разсмотрѣна и голосована парламентомъ отдѣльно. А статей въ смѣтѣ

бываетъ всего до тысячи. Такимъ образомъ, несмотря на то, что смѣты вносятся въ парламенты Запада солидарнымъ министерствомъ, среди котораго никакихъ споровъ по поводу смѣты уже не происходитъ, разсмотрѣніе смѣты беретъ у палатъ Запада весьма продолжительное время, три, четыре мѣсяца, и скорѣе окончить эту работу представляется безусловно невозможнымъ, если только не сводить ее къ простой и никому не нужной формальности.

У насъ по дѣйствующимъ смѣтнымъ правиламъ порядокъ составленія смѣты таковъ: въ разные сроки, отъ 1-го августа до 15-го сентября, разныя вѣдомства представляютъ составленныя ими росписи своихъ доходовъ и расходовъ въ государственный совѣтъ, министру финансовъ и государственному контролеру. Эти смѣты, составленныя отдѣльными вѣдомствами помимо государственнаго контроля и министерства финансовъ, всегда вызываютъ въ тѣхъ или иныхъ частяхъ ихъ несогласіе, и все время отъ внесенія смѣты по 1-ое ноября уходитъ на то, что по отдѣльнымъ вопросамъ устанавливается соглашеніе между заинтересованнымъ вѣдомствомъ, контролемъ и министерствомъ финансовъ. Въ этотъ промежутокъ времени, къ 1-ому октября, государственный контроль представляетъ отчетъ объ исполненіи смѣты за предыдущій годъ, и этотъ отчетъ служитъ весьма существеннымъ матеріаломъ для установленія смѣтныхъ предположеній на будущій годъ.

Къ 1-ому ноября министръ финансовъ на основаніи смѣтъ, внесенныхъ отдѣльными министерствами, и на основаніи достигнутыхъ съ ними соглашеній составляетъ общую государственную роспись, гдѣ однако всегда остается много статей, по которымъ соглашенія между вѣдомствами и министерствомъ финансовъ ока-

залось невозможнымъ достичь. Смѣта, со всѣми этими междувѣдомственными разногласіями, вносится министромъ финансовъ въ государственный совѣтъ, главною задачею котораго является примиреніе вѣдомствъ по тѣмъ статьямъ, по которымъ имъ не удалось прійти къ соглашенію. Эта примирительная работа государственнаго совѣта оканчивается имъ, по закону, къ 15 декабря, но на дѣлѣ обыкновенно еще позже. И затѣмъ, во всякомъ случаѣ до 1-го января, т. е. до начала слѣдующаго смѣтнаго періода, смѣта должна быть поднесена на Высочайшее утвержденіе.

Такимъ образомъ, только къ 15-му декабря, а на дѣлѣ и еще позже, смѣта принимаетъ такой видъ, что въ ней устранены всѣ разногласія вѣдомствъ, т. е. такой видъ, что она можетъ быть представлена на обсужденіе народнаго представительства. Но такъ какъ, согласно только что сказанному, смѣта должна быть утверждена къ 1-му января, къ началу новаго смѣтнаго періода, то для работы думы надъ смѣтою времени фактически не оказывается.

И время это нельзя создать механическимъ отодвиганіемъ срока представленія смѣтъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ съ 1-го августа на четыре мѣсяца назадъ, къ 1-му апрѣля; тогда только-что кончился предыдущій смѣтный періодъ, еще не истекли льготные сроки для производства расходовъ по смѣтѣ предшествовавшаго года, и потому исполненіе росписи предыдушаго года не можетъ быть положено въ основаніе новыхъ смѣтныхъ предположеній, какъ того требуетъ законъ. Словомъ, подобное перенесеніе сроковъ составленія и представленія смѣтъ потребовало бы измѣненія дѣйствующихъ смѣтныхъ правилъ въ самомъ существѣ ихъ.

Но во всякомъ случаѣ, легко ли сдѣлать это измѣ-

неніе, или трудно, этого измѣненія не произведено, а пока оно не сдѣлано, постановленіе учрежденія государственной думы о разсмотрѣніи ею государственной росписи можетъ остаться только мертвою буквою.

Народное представительство повсемѣстно имѣетъ право не только разрѣшать тѣ или другія ассигнованія на государственные расходы, но и слѣдить за тѣмъ, чтобы всѣ расходы производились вѣдомствами именно въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они разрѣшены, т. е., другими словами, народное представительство имѣетъ право контроля надъ исполненіемъ смѣты. Согласно ст. 33в, учрежденія государственной думы вѣдѣнію ея подлежитъ „отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи". Мы не представляемъ себѣ, какимъ образомъ думѣ можно будетъ воспользоваться этимъ предоставляемымъ ей правомъ при томъ условіи, что, какъ мы видѣли, министры всегда имѣютъ возможность уклониться отъ представленія думѣ требуемыхъ ею объясненій. Но само по себѣ взятое, приведенное постановленіе, конечно, выражаетъ вполнѣ правильный принципъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ думѣ не предоставлено нѣкоторыхъ такихъ правъ по финансовому контролю, которыя принадлежатъ всѣмъ представительнымъ учрежденіямъ. Такъ напримѣръ въ компетенцію думы вовсе не входятъ вопросы о разрѣшеніи государственныхъ займовъ.

Такимъ образомъ, не говоря уже только о совѣщательномъ голосѣ думы въ дѣлахъ законодательныхъ, государственной думѣ, въ томъ ея видѣ, въ какомъ она создана закономъ 6-го августа 1905 г., отведено среди другихъ государственныхъ установленій совершенно иное мѣсто, чѣмъ то, какимъ пользуются представительныя учрежденія Запада; дума

лишена многихъ изъ тѣхъ правъ, въ которыхъ состоитъ самое существо народнаго представительства, и которыя обусловливаютъ собою возможность благотворнаго вліянія представительныхъ учрежденій на развитіе законодательства и на все внутреннее управленіе страны.

Н. Лазаревскій.

Организація выборовъ.

Организація выборовъ, хотя и играетъ лишь техническую роль въ проявленіи воли державнаго народа, имѣетъ однако громадное значеніе для конституціонной страны, потому что служитъ матеріальнымъ орудіемъ осуществленія коллективной власти. Въ задачу этой статьи не входитъ изложеніе различныхъ основъ народнаго представительства, могущаго носить болѣе или менѣе демократическій характеръ, смотря потому, насколько широкъ базисъ, на которомъ покоится государственная власть, и какая доля гражданъ принимаетъ болѣе или менѣе дѣятельное участіе въ управленіи страной. Ограниченное какимъ либо цензомъ, или всеобщее право голоса, и притомъ всеобщее въ широкомъ смыслѣ этого слова, включая сюда и женщинъ; собственно представительное правленіе, или прямое народное законодательство съ референдумомъ и иниціативой гражданъ; большая или меньшая гарантія личной свободы въ противовѣсъ самодержавію народа и т. п.,—все это вопросы, имѣющіе, конечно первостепенное значеніе для конституціонной теоріи и практики, но не относящіеся непосредственно къ содержанію предлагаемаго читателю этюда. Здѣсь бу-

детъ разсматриваться именно „организація выборовъ" т. е. практическіе пріемы, при помощи которыхъ осуществляется въ той или другой странѣ принципъ избранія народныхъ представителей.

Само собою разумѣется, что и эти пріемы предполагаютъ то или другое основаніе, на которомъ построенъ данный политическій порядокъ и съ которымъ они должны находиться въ тѣсной связи. Развѣ не должна мѣняться и сама „организація выборовъ" соотвѣтственно съ принципомъ, опредѣляющимъ большее или меньшее участіе гражданъ въ актахъ народнаго самодержавія? Припомните, напр., съ одной стороны, картину избранія властей въ хорошо сохранившейся первобытной демократіи швейцарскихъ кантоновъ Ури и Аппенцеля, картину, ставшую популярной благодаря извѣстному, столь часто цитируемому мѣсту изъ „Роста англійской конституціи" Фримана: „Тамъ, каждый годъ, въ одно изъ лучезарныхъ весеннихъ утръ, самодержавный народъ,—который не вручаетъ своихъ правъ нѣсколькимъ индивидуумамъ, выдѣлившимся изъ его рядовъ, но самъ осуществляетъ ихъ во всемъ величіи своей коллективной величины,—собирается подъ открытымъ небомъ на площади или среди зеленаго луга, у подножія горы, чтобы издавать законы, которымъ онъ повинуется, потому что видитъ въ нихъ свое созданіе, и избирать начальниковъ, которыхъ онъ можетъ почтительно привѣтствовать, потому что всю власть свою они получаютъ отъ него". Сравните съ этимъ избраніе французскихъ сенаторовъ (по двойной системѣ выборовъ), судьба которыхъ зависитъ отъ вотума спеціальныхъ выборщиковъ, собирающихся въ особой залѣ, „по преимуществу",—какъ считаетъ нужнымъ оговорить законъ,— „въ зданіи префектуры или окружнаго суда" и пред-

ставляющихъ лишь очень ослабленное отраженіе народной воли. Или, наконецъ, остановитесь на минуту на нерѣдко встрѣчающейся сценѣ во время англійскихъ выборовъ, когда по представленіи каждаго кандидата двумя избирателями, одинъ изъ которыхъ выдвигаетъ кандидатуру, а другой поддерживаетъ ее (формулу *proposed and seconded*), кандидаты считаются немедленно же и по праву выбранными безъ всякаго вотума, разъ въ день выборовъ ихъ число не превысило числа подлежащихъ избранію депутатовъ. Ясно, что и сама техническая сторона организаціи выборовъ должна сильно измѣняться въ зависимости отъ основанія, на которомъ покоится избирательное право. Но, повторяю, не касаясь здѣсь различныхъ видовъ его, я изучаю лишь пріемы самой организаціи выборовъ ихъ, если можно такъ выразиться, „кухни". При этомъ я предполагаю, впрочемъ, прежде всего функціонированіе всеобщей подачи голосовъ и буду разсматривать главнымъ образомъ съ этой точки зрѣнія практическія условія осуществленія выборовъ, какъ ихъ выработала долгая политическая жизнь болѣе или менѣе свободныхъ странъ. Прибавлю лишь, что въ настоящемъ этюдѣ я буду дѣлать указанія по преимуществу на французскую, болѣе знакомую мнѣ избирательную практику, но не отказываю себѣ въ правѣ, если то будетъ нужно, обращаться и къ пріемамъ другихъ странъ.

Избирательное начало, по самому принципу своему, должно возможно лучше и искреннѣе выражать дѣйствительный, а не поддѣльный голосъ страны. Потому, и при системѣ всеобщей подачи голосовъ, надо, чтобы не было злоупотребленій, которыя произвольно сокращаютъ или фиктивно увеличиваютъ контингентъ подающихъ голоса гражданъ. Во всѣхъ странахъ

а въ особенности въ такихъ, гдѣ уваженіе къ народной волѣ не вошло въ плоть и кровь населенія, замѣчается стремленіе силою или хитростью отстранить политическихъ противниковъ отъ участія въ выборахъ и, наоборотъ, незаконно умножить голоса своей партіи, позволяя, напр., друзьямъ вотировать два раза или допуская къ голосованію не имѣющихъ на то право лицъ и т. п. Средствомъ противъ этой чисто мошеннической тактики является обыкновенно внесеніе гражданъ, имѣющихъ право голоса, въ особые избирательные списки, ведущіеся, напр., во Франціи, въ каждой коммуннѣ спеціальной „комиссіей", которая состоитъ изъ мэра, делегата отъ администраціи, назначеннаго префектомъ, и другого делегата, избраннаго муниципальнымъ совѣтомъ. Особенности каждой страны подскажутъ, какой составъ комиссіи будетъ лучше гарантировать добросовѣстность составленія избирательныхъ листовъ. Такъ, въ странѣ, долго изнывавшей подъ бременемъ безотвѣтственной бюрократіи, комиссія должна по возможности состоять исключительно изъ мѣстныхъ лицъ, пользующихся общественнымъ довѣріемъ. Упомянутые листы, во избѣжаніе повторенія попытокъ фальсификаціи, должны носить постоянный характеръ, т. е. избиратель, живущій въ данной коммунѣ, будетъ фигурировать въ избирательномъ листѣ до тѣхъ поръ, пока не будетъ доказано, что своимъ уходомъ изъ данной мѣстности и т. п. онъ потерялъ право на это. Съ другой стороны, надо, чтобы избиратель могъ попасть съ наименьшимъ числомъ формальностей въ листъ своей коммуны. Это въ особенности важно для самыхъ бѣдныхъ и самыхъ многочисленныхъ слоевъ населенія, по самому роду своихъ занятій не могущихъ тратить много времени на административную волокиту. У французовъ эти формаль-

ности довольно несложны: въ листы вносятся всѣ тѣ, кто имѣетъ законное мѣстожительство въ коммунѣ или кто фактически прожилъ въ ней шесть мѣсяцевъ, или кто внесенъ въ списокъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ и т. д. Но въ Англіи такіе специалисты-политики,—и притомъ различныхъ направленій,—какъ Кларкъ, Морлэй, Чемберлэнъ считаютъ прямо скандальными тѣ трудности, которыя лежатъ для простого рабочаго люда на пути доказательствъ, что тотъ или другой квартиронаниматель дѣйствительно платитъ соотвѣтствующій налогъ, обстоятельство, являющееся однимъ изъ условій внесенія въ избирательные листы.

Не говорилъ ли Кларкъ во время дебатовъ въ апрѣлѣ-маѣ 1894 г. въ палатѣ общинъ: „такъ какъ установлено, что рабочіе не могутъ вносить издержекъ для доказательства своихъ избирательныхъ правъ, то политическія партіи образовали особыя ассоціаціи, чтобы выполнять функцію, возложенную закономъ на власти. Исправленіе ошибокъ, допускаемыхъ въ избирательныхъ листахъ, дѣлается соперничающими между собою въ политикѣ *Registration associations*.

Во Франціи постоянные избирательные листы провѣряются въ началѣ каждаго года, чтобы принимать въ расчетъ измѣненія, происшедшія въ положеніи населенія. Каждый гражданинъ имѣетъ право требовать исправленія ошибокъ, допущенныхъ какъ по отношенію къ нему, такъ и къ другому избирателю коммуны. Жалобы и заявленія приносятся муниципальной комиссіи, съ правомъ апеллированія передъ мировымъ судьей и кассаціи. Для вотированія гражданинъ получаетъ особую „избирательную карту"; но законъ даетъ возможность вотирующему доказать и иными документами свою личность, разъ только онъ внесенъ въ избирательные списки.

Мнѣ кажется, что истинно демократическая организація выборовъ должна была бы устранить всякое условіе, касающееся большаго или меньшаго времени пребыванія гражданина въ коммунѣ, облегчить ему возможность вотировать тамъ, гдѣ онъ находится въ данный моментъ, лишь бы только его личность могла быть установлена.

Перейдемъ къ самымъ выборамъ. И здѣсь, прилагая тотъ же самый принципъ искренности голосованія, мы должны допустить нѣкоторыя условія, выработанныя практикой свободныхъ странъ и удовлетворяющія именно этой задачѣ правдивости вотированія. Для того, чтобы выборы не были грубой мистификаціей, пущенной въ ходъ центральной властью съ цѣлью не дать народу вещи, реальности, давъ ему лишь голое слово, пустой звукъ, надо прежде всего обезпечить гражданамъ возможность сознательнаго выбора кандидатовъ. А для этого, конечно, необходимо заблаговременное объявленіе точнаго срока выборовъ и установленіе такъ называемаго „избирательнаго періода", т. е. промежутка, протекающаго между правительственнымъ возвѣщеніемъ вотировки и самой вотировкой. Этотъ промежутокъ заполняется избирательной борьбой: представители различныхъ политическихъ партій ставятъ свою кандидатуру, развертывая болѣе или менѣе широко свое знамя, развивая свою программу, подготовляя сочувствіе будущихъ избирателей.

Этотъ періодъ даже въ практикѣ странъ, привыкшихъ издавна къ свободной политической жизни, имѣетъ очень большое воспитательное значеніе для массъ. Не забудемъ, что въ большинствѣ современныхъ конституцій прямое народное законодательство совсѣмъ или почти не существуетъ; и что рядовой

гражданинъ лишь разъ въ нѣсколько лѣтъ, въ моментъ выборовъ, пріучается жить сознательной политическою жизнью. Плоха, разумѣется, партія, которая не ведетъ агитаціи ежедневно, ежечасно, пользуясь всякимъ предлогомъ для пропаганды своихъ идей и выясненія своей программы. Но, по самымъ условіямъ современной жизни, избирательный періодъ является самымъ плодотворнымъ моментомъ для вербованія сторонниковъ. Надо, поэтому, чтобы срокъ этотъ не былъ слишкомъ коротокъ (или, наоборотъ, слишкомъ продолжителенъ, если подъ этимъ скрывается какой нибудь маневръ центральной власти посѣять смуту въ странѣ, измучить ее ожиданіемъ, вызвать ее на рѣшительное сопротивленіе и утопить въ кровавой банѣ національный порывъ къ реформамъ). Во Франціи, напр., этотъ срокъ опредѣленъ minimum въ 20 дней для парламентскихъ выборовъ и въ 15 для департаментскихъ и муниципальныхъ. Но само собою разумѣется, что этотъ срокъ предполагаетъ нормальное теченіе общественной жизни. Если же предположить, что дѣло идетъ, напр., о коренномъ преобразованіи политическаго строя, скажемъ о замѣнѣ, выражаясь терминами нѣмецкихъ юристовъ, „полицейскаго государства“ „правовымъ государствомъ“, то, конечно, избирательный періодъ долженъ быть гораздо длиннѣе, чтобы народъ успѣлъ сознательно, подъ вліяніемъ агитаціи разныхъ партій, совершить этотъ первый и рѣшительный шагъ на новомъ пути.

Выборъ кандидатовъ и связанная съ этимъ идейная борьба предполагаютъ обращеніе гражданъ ко всевозможнымъ средствамъ вліянія на мнѣніе страны, средствамъ, выработаннымъ практикою интенсивной политической жизни въ свободныхъ странахъ: избирательнымъ афишамъ, манифестамъ, циркулярамъ; избира-

тельной кампанiи въ газетахъ. Опять таки само собою разумѣется, что тамъ, гдѣ этого еще нѣтъ, гдѣ все это должно еще быть выработано и узаконено, ликвидирующiйся старый строй долженъ временно [1]) обезпечить по возможности полно и обширно эти необходимыя свободы.

Знаменательно, что даже въ упомянутыхъ правовыхъ странахъ законъ даетъ, сверхъ обыкновенныхъ легальныхъ прiемовъ, еще нѣкоторыя льготы на время выборовъ. Возьмемъ хотя бы Францiю. Здѣсь, напр., публичныя собранiя могутъ быть организуемы совершенно свободно, но подъ условiемъ, что устроители извѣстятъ администрацiю о днѣ, часѣ и мѣстѣ митинга по крайней мѣрѣ за 24 часа до открытiя. Для избирательныхъ же собранiй, т. е. такихъ, на которыхъ могутъ присутствовать лишь избиратели даннагс округа, кандидаты, члены обѣихъ палатъ и уполномоченные каждаго изъ кандидатовъ", этотъ срокъ сокращается до 2 часовъ. Точно также, очень широкая свобода прессы во Францiи ограничивается, между прочимъ, запрещенiемъ диффамацiи въ какой бы то ни было формѣ. Но въ теченiе избирательнаго перiода журналистъ, который напечаталъ бы противъ кандидата, скажемъ, произнесенный надъ нимъ правильнымъ судомъ приговоръ за преступленiе или проступокъ, не считается совершившимъ актъ диффамацiи, такъ какъ предполагается, что цѣль писателя состояла въ данномъ случаѣ не въ томъ, чтобы вредить третьему лицу, но въ томъ, что

---

[1]) „Временно" въ томъ смыслѣ, что дальнѣйшее обезпеченiе этихъ и прочихъ свободъ будетъ уже дѣломъ правильныхъ представительныхъ учрежденiй. Дѣлаю разъ навсегда это замѣчанiе къ терминамъ „временно", употребляемымъ въ этой статьѣ.

бы предостеречь избирателей отъ недостойнаго кандидата. Равнымъ образомъ въ то время, какъ всѣ обыкновенныя афиши, циркуляры и т. п. подлежатъ обложенію (въ видѣ штемпеля или гербовой марки), избирательныя афиши и циркуляры, подписанные кандидатомъ, свободны отъ такого обложенія, а эта вещь есть важная, такъ какъ именно путемъ крупно отпечатанныхъ и расклеенныхъ на улицахъ афишъ и производится наибольшее дѣйствіе на публику. Съ другой стороны, всякое лицо, позволившее себѣ сорвать избирательную афишку, хотя бы она заключала въ себѣ прямое подстрекательство къ возстанію, наказывается штрафомъ. Если такой поступокъ совершенъ чиновникомъ или должностнымъ лицомъ, то это влечетъ за собою судъ исправительной полиціи. Наконецъ, въ то время, какъ расклейщики афишъ вообще должны для правильнаго занятія ремесломъ дѣлать предварительное заявленіе въ префектурѣ, расклейщики избирательныхъ афишъ избавляются отъ формальности, ибо могутъ квалифицировать свое занятіе, какъ „случайное“, сколько бы времени ни длился данный избирательный періодъ.

Въ странѣ, впервые переходящей къ представительству народа и бывшей ареной долгой и жестокой политической борьбы, требуются чрезвычайныя мѣры для обезпеченія свободы выборовъ. Такова, напр., политическая амнистія политическихъ „преступниковъ“ съ дарованіемъ имъ правъ быть какъ избирателями, такъ и кандидатами, не смотря на потерю ими разныхъ гражданскихъ правъ при старомъ режимѣ.

Искренность вотировки гарантируется въ большинствѣ современныхъ государствъ требованіемъ, чтобы голосованіе было тайнымъ. Намъ, дѣйствительно, нечего становиться на точку зрѣнія наивнаго, если можно такъ выразиться, стоицизма Джона Стюарта Милля, который именно и полагалъ, что только тотъ вотумъ и искрененъ, который дѣлается явно, такъ какъ, молъ, лишь гражданинъ, не боящійся никакихъ преслѣдованій за выраженіе своихъ политическихъ убѣжденій, достоинъ быть полноправнымъ членомъ общежитія. Это очень хорошо выходитъ въ философскомъ трактатѣ и для обезпеченныхъ людей. Но когда мы видимъ, какая горькая нужда держитъ трудящіяся массы въ своихъ желѣзныхъ когтяхъ, и какое самоотверженіе нужно рабочему, чтобы отстоять себя отъ давленія хозяина при разныхъ обстоятельствахъ жизни, то мы вполнѣ начинаемъ понимать значеніе тайнаго голосованія. Разумѣется, степень террора, практикуемаго имущими и правящими классами по отношенію къ трудящемуся большинству, мѣняется въ зависимости не только отъ экономическихъ, но и отъ политическихъ условій. И, напр., такой умный наблюдатель, какъ Брайсъ, замѣчаетъ, что въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ „тайна вотума не является спеціальною задачею (not specially aimed at) и фактически вообще не обезпечена“, такъ какъ основатели демократической конституціи не особенно боялись ни практики устрашенія, ни практики подкупа [1]). Однако мы можемъ смѣло сказать, что въ большинствѣ современныхъ странъ свобода голосованія терпитъ прежде всего оттого, что, не смотря на разные пріемы

[1]) Взгляните однако у этого же Брайса проявленія подкупа въ Америкѣ, гдѣ зачастую суммы въ 50 и болѣе долларовъ платятся подрядчику („работнику“ vorker) по выборамъ, обѣщающему поставить извѣстное число голосовъ.

секретнаго вотума, этотъ секретъ является секретомъ Полишинеля. Не такъ давно даже буржуазные органы Франціи вродѣ „Le Temps“, соглашались съ соціалистами въ томъ, что практикующаяся здѣсь подача выборнаго бюллетеня въ сложенномъ видѣ и даже напечатаннаго на болѣе или менѣе одноцвѣтной бѣлой бумагѣ не представляетъ еще достаточной гарантіи тайны. И все чаще и чаще заводится рѣчь объ устройствѣ „изолирующей будочки“, которая уже и функціонируетъ въ нѣкоторыхъ странахъ.

Въ связи съ этимъ разсматривается вопросъ о способахъ подсчета голосовъ, которые также могутъ подать поводъ къ значительнымъ злоупотребленіямъ. Во Франціи сложенный извѣстнымъ образомъ бюллетень (чтобы скрыть имя кандидата) вручается избирателемъ въ залѣ голосованія президенту „бюро“, т. е. органа, наблюдающаго за производствомъ выборовъ и состоящаго изъ мэра (призидента), четырехъ „ассесоровъ“ (по большей части муниципальныхъ совѣтниковъ) и секретаря, выбираемаго ими изъ избирателей, умѣющихъ и читать и писать и могущихъ, кромѣ того, при случаѣ исполнять роли президента и ассесоровъ. Сложенный бюллетень кладется предсѣдателемъ въ урну, запертую двумя разными замками, ключи отъ которыхъ вручаются президенту и самому старшему ассесору. Въ то же самое время, одинъ изъ членовъ бюро ставитъ на лежащемъ предъ нимъ листѣ избирателей отмѣтку (не простой знакъ, а свою подпись или росчеркъ) противъ фамиліи только-что вотировавшаго гражданина, личность котораго удостовѣряется по большей части тѣмъ, что онъ, подавая свой бюллетень, показываетъ въ то же время президенту свою „избирательную карту“, отъ которой одинъ изъ ассесоровъ отрываетъ уголъ, возвращая

ее избирателю. По окончаніи выборовъ, урна открывается, начинается операція подсчета голосовъ, въ подробности которой мы не можемъ входить; ограничимся лишь замѣчаніемъ, что она производится или самимъ бюро, или дополнительными счетчиками, выбранными этимъ бюро изъ находящихся тутъ же избирателей. Надо замѣтить, что всѣ эти манипуляціи должны происходить по закону публично, т. е. что избиратели имѣютъ право присутствовать все время въ залѣ и свободно подходить къ столамъ, за которыми производится подсчетъ, для лучшаго контроля операціи.

Листъ съ фамиліями вотировавшихъ избирателей и общее число поданныхъ бюллетеней даютъ своимъ сравненіемъ первый элементъ для опредѣленія искренности выборовъ. Разница въ ту или другую сторону констатируется протоколомъ и служитъ поводомъ для опредѣленныхъ закономъ послѣдующихъ поправокъ. Напр., если въ урнѣ оказалось больше бюллетеней, чѣмъ на листѣ отмѣченныхъ фамилій вотировавшихъ, то во Франціи въ такомъ случаѣ это лишнее число голосовъ вычитается изъ цифры голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата. Протоколъ же даетъ число голосовъ, полученныхъ разными кандидатами; и къ нему присоединяются тѣ бюллетени, которые оказались почему либо сомнительными. Остальные сжигаются, какъ только результаты выборовъ въ данной коммунѣ окончательно установлены и громогласно объявлены президентомъ бюро. А это по закону должно быть сдѣлано немедленно же послѣ подсчета [1]). За-

[1]) Для простоты мы разсмотрѣли коммуну съ одной избирательной секціей; въ случаѣ, если такихъ секцій нѣсколько, общій подсчетъ слѣдуетъ въ центральной секціи вслѣдъ за подсчетомъ результатовъ въ каждой.

тѣмъ результаты выборовъ для каждаго избирательнаго округа (я беру случай выборовъ въ палату депутатовъ) разсматриваются и провѣряются въ главномъ городѣ департамента особою счетной комиссіей, состоящей изъ трехъ членовъ генеральнаго совѣта (нашего губернскаго земства), а для Парижа изъ пяти. Эти счетчики назначаются префектомъ. Счетныя комиссіи объявляютъ въ свою очередь результаты своего подсчета и „провозглашаютъ“ депутатомъ кандидата, получившаго необходимое по закону число голосовъ. Но въ то же время онѣ составляютъ свои протоколы, посылаемые палатѣ депутатовъ, которая и является высшимъ судьею правильности избирательныхъ операцій и можетъ кассировать рѣшеніе любой департаментской счетной комиссіи.

Въ этомъ пунктѣ вопросъ, впрочемъ, расширяется и, теряя свой, если можно такъ выразиться, ариѳметическій характеръ, становится вопросомъ политическимъ. Искренность вотума опредѣляется не только безукоризненностью подсчета голосовъ, но еще самымъ качествомъ поданныхъ голосовъ. Клевета, подкупъ и т. п. могутъ въ значительной степени измѣнить результаты выборовъ. Тѣ представительныя учрежденія, въ среду которыхъ вступаетъ избранный народомъ гражданинъ, должны быть болѣе или менѣе увѣрены, что это не фиктивный, а дѣйствительный выразитель воли большинства избирателей. Въ законодательствѣ должны находиться средства борьбы противъ узурпаціи поста представителя народа, будетъ ли эта узурпація дѣломъ устрашенія или денежнаго вліянія или

клеветнической кампаніи противъ конкуррирующихъ кандидатовъ. Свободныя страны избрали однако нѣсколько путей для устраненія этого зла. Во Франціи обѣ палаты являются по закону „судьями избираемости своихъ членовъ и правильности ихъ выборовъ". Результаты, провозглашенные администраціей, еще ничего не значатъ. Парламентъ можетъ здѣсь защитить избирателей противъ подкупа и гнета лицъ, прошедшихъ на выборахъ, кассированіемъ этихъ самыхъ выборовъ, если найдетъ достаточныя причины усомниться въ искренности избранія. А въ Англіи палата общинъ съ 1868 г. поступилась этимъ правомъ въ пользу спеціальнаго учрежденія, которымъ является трибуналъ ad hoc, состоящій изъ двухъ членовъ высшихъ судовъ (назначаемыхъ отдѣленіемъ такъ называемаго Kings Bench [1]).

Но, ступая на эту почву, мы покидаемъ собственно область „организаціи выборовъ". Здѣсь мы можемъ касаться этого вопроса лишь постольку, поскольку искренность выборовъ опредѣляется условіями самой организаціи ихъ. Въ этомъ смыслѣ намъ приходится разсматривать законодательныя мѣры, мѣшающія искаженію выборной операціи. Если, и несмотря на тайное вотированіе, избиратели не могутъ противостоять давленію могучихъ соціальныхъ силъ, представляемыхъ властью, капиталомъ или предразсудкомъ, то законъ долженъ ослабить, по крайней мѣрѣ, наиболѣе пагубные результаты этого гнета, принимающаго различныя формы въ современномъ обществѣ. А подумайте, какъ особенно тяжелъ долженъ быть этотъ гнетъ въ странѣ, находящейся въ состояніи перехода отъ традиціоннаго бюродержавія къ народному пред-

[1]) Объ этомъ вопросѣ см. подробнѣе въ ст. В. Водовозова.

ставительству. Францiя не чета такимъ странамъ. И однако, не смотря на запрещенiе подкупа при избранiи (подъ страхомъ тюремнаго заключенiя отъ трехъ мѣсяцевъ до двухъ лѣтъ и штрафа отъ 500 до 5000 фр.), въ ней и теперь еще клерикально-нацiоналистское (а прежде буланжистское) движенiе опирается зачастую на формальную куплю-продажу голосовъ избирателей. Не смотря на запрещенiе угрожать избирателю дубиной или полтиной, силой или обѣщанiемъ отнять мѣсто (подъ страхомъ тюремнаго же заключенiя отъ 1 мѣсяца до 1 года и штрафа отъ 100 до 1000 фр.), можно было видѣть на лилльскихъ выборахъ 1902 г. рабочихъ богатѣйшаго фабриканта Мотта, идущихъ въ избирательные залы подъ командой мастеровъ, чтобы вотировать за хозяина противъ соцiалиста Гэда. Съ другой стороны, въ памяти французовъ еще живетъ воспоминанiе о неистовомъ культивированiи оффицiальныхъ кандидатуръ министерствомъ „моральнаго порядка" при Макъ-Магонѣ. А на выборахъ 1885 г. бретанскiе патеры, пользуясь своимъ привилегированнымъ положенiемъ оплачиваемыхъ государствомъ агентовъ духовной власти, пропагандировали съ высоты церковныхъ каѳедръ набожнымъ женамъ моряковъ такой способъ борьбы съ невѣрiемъ мужей, какой придумало развѣ неистощимое остроумiе Аристофана (въ „Собранiи женщинъ").

Ясно, что въ странѣ, гдѣ совершается первый шагъ къ „организацiи выборовъ", должны быть отнынѣ же приняты временныя, но тѣмъ болѣе строгiя мѣры противъ подкупа, противъ физическихъ и моральныхъ угрозъ, противъ оффицiальной кандидатуры, противъ участiя въ выборахъ агентовъ свѣтской и духовной властей, традицiоннаго государства и традицiонной церкви.

Къ этому же разряду мѣръ, ослабляющихъ экономическое и политическое давленіе на избирателя, могутъ быть отчасти отнесены и нѣкоторыя другія уже скорѣе положительныя, чѣмъ отрицательныя условія „организаціи выборовъ". Таково назначеніе дня выборовъ и слѣдующихъ за ними перебаллотировокъ (во Франціи промежутокъ между тѣми и другими равняется двумъ недѣлямъ для законодательныхъ выборовъ, одной недѣлѣ для муниципальныхъ) на воскресный или праздничный день Эта мѣра не принята, къ сожалѣнію, еще въ довольно значительномъ числѣ странъ съ представительнымъ правленіемъ, хотя безъ труда можно понять, какимъ бременемъ на трудящіяся массы ложится въ такомъ случаѣ необходимость жертвовать рабочимъ днемъ для исполненія гражданскаго долга. Сюда же, можетъ быть, слѣдовало бы отнести мѣру, которая отсутствуетъ, если не ошибаюсь, во всѣхъ извѣстныхъ намъ конституціонныхъ государствахъ, но которая была бы очень небезполезна въ малокультурныхъ и слабо населенныхъ странахъ, впервые пріобщающихся къ жизни свободныхъ націй. Я говорю о вознагражденіи избирателей, являющихся на выборы и перебаллотировки. Именно въ малокультурныхъ странахъ, гдѣ населеніе разсѣяно, а поэтому пункты вотированія могутъ быть очень удалены другъ отъ друга, отправленіе гражданскихъ обязанностей будетъ порою сильно затруднено величиною разстоянія. Не забудемъ, что вознагражденіе присяжныхъ засѣдателей допускается въ разныхъ странахъ. Не забудемъ, что и въ области политическихъ выборовъ Франція обладаетъ въ этомъ отношеніи нѣкоторыми прецедентами. Извѣстно, что избиратели во второй степени на генеральныхъ штатахъ 1789 г. получили (хотя и нѣсколько лѣтъ спустя, по причинѣ плохого

состоянія финансовъ) возмѣщеніе расходовъ по поѣздкѣ и пребыванію въ мѣстахъ выбора. Съ другой стороны, и нынѣ делегаты муниципальныхъ совѣтовъ, являющіеся для выбора сенаторовъ въ главный городъ департамента, въ случаѣ изъявленія желанія, могутъ расчитывать на извѣстное вознагражденіе, равное вознагражденію присяжныхъ засѣдателей, а именно 5 франковъ за каждые 10 километровъ разстоянія (къ мѣсту суда и обратно).

Къ числу мѣръ, относящихся къ организаціи выборовъ, можно отнести и нѣкоторыя другія мѣры, уравнивающія хотя нѣсколько шансы богатыхъ и бѣдныхъ избирателей. Сюда, напр., относятся неоднократно предлагавшіяся въ парламентарныхъ странахъ, но рѣдко вотировавшіяся имущими классами законодательныя ограниченія издержекъ кандидатовъ на выборахъ въ формѣ афишъ и т. п. Но мнѣ кажется что это можетъ повести къ лишнему вмѣшательству администраціи въ выборы и вызвать цѣлый рядъ притѣсненій, которыя падутъ нерѣдко какъ разъ на кандидатовъ трудящагося большинства. Ибо представителямъ капитала и власти будетъ всегда возможно придраться къ успѣшной агитаціи того или другого популярнаго рабочаго кандидата въ большихъ центрахъ и попытаться кассировать опасные для нихъ выборы подъ предлогомъ, что, напр., число расклейщиковъ афишъ было необычно велико, хотя, можетъ быть, эта операція была выполнена безкорыстнымъ трудомъ партійныхъ товарищей. Несравненно болѣе желательной мнѣ представляется другая мѣра: обязательство для центральной власти и мѣстной администраціи предоставлять возможно большее число общественныхъ зданій для избирательныхъ собраній, такъ какъ для рабочихъ и вообще демократическихъ пар-

гій издержки по найму частныхъ залъ для избирательныхъ цѣлей ложатся тяжелымъ бременемъ на и безъ того скудный бюджетъ.

Заканчиваю указаніемъ на значеніе еще одной законодательной мѣры для надлежащаго функціонированія выборовъ особенно въ странѣ, только-что становящейся на дорогу народнаго представительства. Я разумѣю возможно широкое обезпеченіе права ассоціацій и образованія постоянныхъ или временныхъ союзовъ, преслѣдующихъ политическія или же экономическія цѣли въ интересахъ различныхъ партій. Несомнѣнно, эта гарантія должна вдвойнѣ цѣниться партіями, представляющими интересы широкихъ и мало-зажиточныхъ слоевъ населенія. Тяжелыя издержки, которыхъ требуетъ постановка кандидатуры и агитація во имя идейнаго товарища, могутъ явиться очень важнымъ препятствіемъ въ избирательной борьбѣ трудящагося большинства съ имущими и правящими классами. И если представители послѣднихъ зачастую достаточно богаты, чтобы оплачивать роскошь кандидатуры, даже обѣщающей и сомнительный успѣхъ, то рабочіе и демократическіе избиратели заинтересованы въ томъ, чтобы безпрепятственно имѣть возможность устраивать общества, ставящія цѣлью собирать средства и объединять необходимые для избирательной агитаціи фонды.

Не менѣе, можетъ быть, важна для трудящихся массъ и возможность образовывать такъ называемые избирательные комитеты, представляющіе прежде всего широкій политическій интересъ для партіи. Недаромъ, во многихъ парламентарныхъ странахъ

избирательные комитеты, особенно удачно функціонирующіе среди демократическихъ партій, составляютъ предметъ жаркой ненависти буржуазныхъ, особенно консервативныхъ и богатыхъ группъ населенія, которыя обвиняютъ ихъ въ тиранніи какъ надъ избирателями, такъ и надъ кандидатами, а затѣмъ и надъ депутатами. Избирательными комитетами являются, дѣйствительно, союзы наиболѣе дѣятельныхъ въ политическомъ отношеніи членовъ данной партіи, выдвигающихъ извѣстную кандидатуру, поддерживающихъ ее на собраніяхъ или путемъ избирательныхъ манифестовъ и т. д. и вообще представляющихъ собою главный штабъ стратеговъ и тактиковъ партіи, ведущихъ въ томъ или другомъ районѣ вокругъ своего кандидата наступательную и оборонительную войну.

Таковы, какъ мнѣ кажется, главнѣйшіе вопросы, выдвигающіеся въ области „организаціи выборовъ".

Н. Е. Кудринъ.

Система двухъ палатъ.

Въ движеніи политической мысли въ Западной Европѣ мы видимъ постоянный контрастъ двухъ міросозерцаній, которыя смѣняются, не имѣя возможности до конца преодолѣть другъ друга. За вѣрой во всемогущество государственныхъ учрежденій, которыя способны создавать новое общество и новыхъ гражданъ, за признаніемъ въ государственныхъ реформахъ главнаго рычага человѣческаго благосостоянія слѣдуетъ полоса сомнѣній, мысль о безсиліи политическаго творчества, мысль, что политическая форма есть лишь поверхностное отраженіе дѣйствующихъ въ глубинѣ общественной жизни стихійныхъ силъ. Эти парадоксы политической мысли опровергаются не теоріей, а опытомъ: не теорія, а опытъ показываетъ, напр., что недостаточно надѣлить всѣхъ гражданъ страны избирательнымъ бюллетенемъ, чтобы организовать общество на демократическихъ началахъ; не теорія, съ другой стороны, а опытъ даетъ убѣдительные примѣры того, какъ отсутствіе извѣстныхъ учрежденій, хотя бы того же самаго всеобщаго избирательнаго права, отнимаетъ защиту у самыхъ жизненныхъ и могущественныхъ интересовъ самыхъ крупныхъ группъ населенія въ странѣ. Въ настоящее

время какъ будто достигнуто равновѣсіе между этими крайностями: мы не обольщаемся надеждой найти въ механизмѣ учрежденій ключъ, который сразу открылъ бы дверь въ царство всеобщаго счастья, но мы знаемъ, что общество осуждено на смѣну моментовъ застоя и потрясеній, разъ у его политической формы нѣтъ извѣстнаго соотвѣтствія съ запросами дня. Проблема усложняется, но зато мы чувствуемъ подъ ногами менѣе зыбкую почву: мы не удовлетворяемся общей формулой, пока не найдемъ пути ее конкретно воплотить. Этимъ, конечно, вовсе не освящается какой нибудь политическій оппортунизмъ: политика занимается лишь средствами; цѣли опредѣляются тѣми или другими нравственными или безнравственными мотивами. Стремимся ли мы организовать господство однихъ и порабощеніе другихъ, или обезпечить за каждымъ условія, достойныя человѣческаго существованія,—сообразно съ этими измѣняются и наши пріемы, наши средства. Изученіе политическихъ формъ внѣ связи съ этими основными цѣлями превращается въ занимательный, быть можетъ, но безплодный умственный спортъ. Конкретная разработка нужна не для того, чтобы откинуть руководящіе принципы, а для того, чтобы дѣйствительно осуществить ихъ въ жизни.

Къ подобнымъ вопросамъ, естественно теперь встающимъ передъ русскимъ обществомъ, разъ оно задумывается надъ очертаніями будущаго государственнаго порядка въ Россіи, принадлежитъ и вопросъ о двойственности или единствѣ законодательнаго органа, и, повидимому, для многихъ эти вопросы не только поставлены, но и рѣшены какъ бы окончательно. Двухпалатная система пользуется малыми симпатіями въ русскихъ демократическихъ кругахъ. Обычно въ

ней видятъ средство ослабить принципъ всенароднаго представительства — принципы всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого голосованія. Верхняя палата представляется въ видѣ тормаза, который долженъ задерживать законодательную работу, направленную въ интересахъ массъ; защита ея внушаетъ извѣстное подозрѣніе. Словомъ, въ глазахъ многихъ въ этомъ вопросѣ не можетъ быть двухъ мнѣній.

Поражаютъ ли эти аргументы самую идею двухпалатности или извѣстный, опредѣленный способъ устройства второй палаты? Не основано ли самое возраженіе на неправильномъ пониманіи демократической идеи? Вотъ вопросы, заслуживающіе во всякомъ случаѣ вниманія со стороны всѣхъ тѣхъ, которые сознаютъ всю важную отвѣтственность, лежащую на современныхъ русскихъ поколѣніяхъ при выработкѣ его политическаго міросозерцанія и программы.

Намѣчая развитіе представительныхъ учрежденій, историки указывали, что ихъ двойственность, соотвѣтствующую современной двухпалатной системѣ, можно найти и въ раннемъ средневѣковомъ, и въ античномъ мірѣ; сближали аѳинскій совѣтъ и народное собраніе, римскій сенатъ и центуріатныя комиціи съ одной стороны, и современныя верхнія и нижнія палаты—съ другой. Не входя въ область этихъ аналогій, польза которыхъ довольно сомнительна, и оставаясь въ предѣлахъ современныхъ предствительныхъ учрежденій, мы можемъ отмѣтить два факта. Во-первыхъ, раздѣленіе народнаго представительства есть явленіе всеобщее: однопалатность составляетъ исключеніе. Во-вторыхъ, составъ обѣихъ палатъ измѣняется несомнѣнно въ направленіе большаго демократизма,—какъ низшей такъ и высшей,—упо-

требляя термины, заимствованные изъ Англіи, хотя они и мало отвѣчаютъ политической реальности другихъ странъ, мы все же можемъ назвать низшей палатой ту, которая основана на болѣе широкомъ базисѣ, которая болѣе непосредственно служитъ представительствомъ всей націи.

Систему одной палаты мы встрѣчаемъ въ Европѣ лишь въ Греціи, Болгаріи, Сербіи (гдѣ, впрочемъ, конституція 1901 г., отмѣненная послѣ убійства короля Александра, ввела сенатъ), въ небольшихъ нѣмецкихъ государствахъ, швейцарскихъ кантонахъ и въ Люксембургѣ. Не чаще она встрѣчается и за предѣлами Европы въ тѣхъ государствахъ, которыя вообще имѣютъ представительныя учрежденія. Мы найдемъ обѣ палаты и въ Сѣверо-Американской республикѣ, какъ въ федераціи, такъ и въ отдѣльныхъ штатахъ, и въ другихъ республикахъ Америки и въ Австраліи (опять-таки и въ федеральномъ парламентѣ, и въ парламентахъ отдѣльныхъ штатовъ), и въ Японіи. Мексика, устроившая у себя въ 1857 г. однопалатную конституцію, ввела въ 1874 г. сенатъ. Этотъ фактъ широкаго распространенія двухпалатной системы едва ли можно объяснить исключительно человѣческой узостью, косностью и консерватизмомъ.

Но если самое существованіе верхнихъ палатъ можно признать всеобщимъ фактомъ, то въ ихъ устройствѣ мы встрѣчаемъ крайнее разнообразіе. Разобраться въ немъ мы можемъ, выдѣливъ три основныхъ принципа, по которымъ составляются верхнія палаты: наслѣдственность, назначеніе главой исполнительной власти—обычнѣе всего монархомъ—и избраніе. Мы располагаемъ эти три принципа въ порядкѣ исторической послѣдовательности: наслѣдственныя палаты запечатлѣны феодально-аристократическимъ

характеромъ; постепенно съ развитіемъ монархической абсолютной власти источникомъ права является уже не рожденіе, а воля монарха; наконецъ, съ появленіемъ въ той или другой формѣ участія народныхъ представителей въ управленіи государства, наряду съ назначеніемъ создается право, основанное на избраніи. Конечно, здѣсь не можетъ быть и рѣчи объ однолинейной, такъ сказать, эволюціи, и, какъ мы увидимъ, всѣ эти три способа составленія верхнихъ палатъ, восходящіе къ различнымъ эпохамъ, до сихъ поръ примѣняются и существуютъ совмѣстно.

Классической страной наслѣдственной верхней палаты является Англія. Нигдѣ мы не находимъ такъ рано зародышей современныхъ представительныхъ учрежденій, и нигдѣ идея правового преемства не получаетъ такого нагляднаго освѣщенія. Уже въ англо-саксонскій періодъ мы встрѣчаемъ рядомъ съ королемъ могущественный витенагемотъ, составленный изъ представителей кровной и служилой аристократіи—этотъ прототипъ палаты лордовъ; на мѣстахъ сохраняются только фолькъ-мооты и собранія сотенъ (hundred-moot)—собранія всего народа или его представителей,—у нихъ можно прослѣдить несомнѣнную связь съ палатой общинъ. Норманское завоеваніе не заглушило этихъ цѣнныхъ навыковъ мѣстнаго народнаго самоуправленія, и, благодаря сравнительно слабому развитію сословной обособленности, послѣднее стало уже въ XIII вѣкѣ ограничивать королевскую власть представительствомъ. Уже великая хартія вольности говоритъ объ обязанностяхъ короля править со своимъ совѣтомъ. „Мы будемъ приглашать архіепископовъ, епископовъ, аббатовъ и высшихъ бароновъ королевства—каждаго въ частности именнымъ приглашеніемъ. Кромѣ того, мы черезъ нашихъ шерифовъ

будемъ созывать всѣхъ, которые держатся отъ насъ". Здѣсь намѣчены тѣ двѣ группы членовъ совѣта,— приглашаемые лично и черезъ шерифовъ,—которые соотвѣтствуютъ позднѣйшему дѣленію на лордовъ и коммонеровъ.

Борьба съ Генрихомъ III приводитъ къ созданію сначала чисто олигархическаго „бѣшенаго парламента", а затѣмъ такого національнаго совѣта, въ которомъ наряду съ высшей аристократіей сидятъ „рыцари графства"—представители помѣстнаго землевладѣнія и горожанъ. Такая солидарность сословій сдѣлала возможнымъ живучесть парламента, дала ему силу противостоять королевской власти: уже въ 1311 г. король признавалъ обязательность созывать парламентъ ежегодно. Но среди самихъ членовъ этого послѣдняго происходитъ дифференціація. Сначала отдѣлилось духовенство, затѣмъ, въ эпоху Эдуарда III, представители графствъ и городовъ, которые созывались черезъ шерифовъ, отпали отъ бароновъ, являвшихся по личному приглашенію короля. Это находилось въ связи съ различіемъ функцій: приглашаемые бароны совмѣстно съ королевскимъ совѣтомъ обсуждали государственныя дѣла и составляли высшій законодательно-административный органъ; напротивъ того, представители графствъ и городовъ сначала имѣли, по преимуществу, компетенцію въ вопросахъ бюджета—вотированія налоговъ, субсидіи и т. п. Именно эта сторона народнаго представительства— его исключительное право давать королю денежныя средства—раньше всего сложилась въ Англіи, гораздо раньше, чѣмъ палата общинъ получила опредѣленныя законодательныя функціи. Раздѣленіе двухъ частей парламента закрѣпилось наслѣдственностью лордовъ. Уже при Ричардѣ III въ 1377 г. признана наслѣдствен-

ность баронскаго титула, и личныя приглашенія короля, не сообщающія наслѣдственнаго права, становятся все рѣже.

Итакъ, въ общемъ, верхняя палата представляетъ аристократію, нижняя — средніе классы. Но было бы ошибочно переносить на отношенія обѣихъ палатъ въ прошломъ идеи, заимствованныя изъ современной англійской дѣйствительности. Хотя уже въ концѣ XVI вѣка сдѣлалось принципомъ англійскаго публичнаго права, что всякій коммонеръ представляетъ не только избравшій его округъ, но и всю Англію, однако, долго нижняя палата оставалась представительствомъ мѣстныхъ союзовъ и единицъ, а распредѣленіе этого представительства отражало въ себѣ эпоху, когда огромная часть Англіи была земледѣльческой. Появленіе Англіи промышленной и торговой, чрезвычайно быстрый ростъ городовъ и городского населенія относительно деревни — все это нисколько не измѣняло представительства. Трудно себѣ представить, напр., что до реформы 1832 г., Лондонъ, имѣвшій уже болѣе 1 милліона населенія, посылалъ лишь 4 депутатовъ. Но кромѣ этого распредѣленія самые выборы фактически находились въ рукахъ мѣстной аристократіи, и можно сказать, что въ эту эпоху лорды назначали значительную часть палаты общинъ. По расчету Ольдфильда въ парламентъ 1830 г. 218 депутатовъ было избрано по рекомендаціи 87 пэровъ, 137—80 крупныхъ землевладѣльцевъ, 16—правительства, и изъ 653 депутатовъ свободно избранными нельзя было признать больше 121. Трудно въ этомъ смыслѣ достаточно оцѣнить важность избирарельной реформы 1832 г., расширившей число избирателей почти до 800.000 жителей (во Франціи въ это время ихъ было менѣе 200.000) и возстановив-

шей равновѣсіе между городомъ и деревней. Отнынѣ нижняя палата принимала характеръ дѣйствительно обще-національнаго представительства, и этотъ характеръ еще сильнѣе опредѣлялся послѣдующими реформами 1867 и 1884 гг., которыя привели Англію къ почти всеобщему праву голоса и дали ей представительство, пропорціональное населенію [1]).

Понятно, всѣ эти реформы не могли пользоваться сочувствіемъ лордовъ, такъ какъ онѣ глубоко подрывали политическую гегемонію англійской земельной аристократіи; понятно и то, что разстояніе, отдѣляющее обѣ палаты, чрезвычайно увеличилось, когда нижняя палата получила этотъ обще-народный характеръ. Право участія въ законодательствѣ, не полученное по выбору, а данное случайностью рожденія, становилось анахронизмомъ, противорѣчило новому взгляду на политическое устройство страны. Когда лорды пытались осуществлять свои законодательныя права, имъ все чаще и чаще приходилось сталкиваться съ угрожающими признаками народнаго неудовольствія и непопулярности; за ними начинаютъ не признавать даже права налагать окончательное veto на рѣшенія палаты общинъ; все чаще и чаще раздаются голоса, что пора уничтожить эту устарѣвшую корпорацію, обыкновенно безполезную и часто вредную. Языкъ радикальной прессы, когда она говоритъ о палатѣ лордовъ, отличается необычной въ Англіи

---

[1]) Остались лишь слабыя переживанія прежняго порядка: избирательный участокъ расчитанъ на 54.000, но города отъ 15.000 до 50.000 имѣютъ право на одного особаго депутата,—уступка, сдѣланая Гладстономъ защитникамъ представительства корпоративныхъ единицъ; сюда же можно отнести и представительство университетовъ, противъ котораго горячо возставали и возстаютъ англійскіе радикалы

степенью рѣзкости; и если многочисленныя предложенія закрыть верхнюю палату не находятъ большинства въ нижней, то это связано не только съ консерватизмомъ англичанъ, но и съ политическимъ тактомъ лордовъ: они не рѣшаются слишкомъ пользоваться своими правами противъ опредѣлившагося общественнаго мнѣнія. Знаменательно, однако, что Лабушеръ, этотъ непримиримый врагъ лордовъ, сумѣлъ добиться у палаты общинъ въ 1895 г. вотума, который лишалъ верхнюю палату права отвергать или измѣнять билли, прошедшіе черезъ нижнюю,—вотума, отъ котораго, впрочемъ, отказалась сама палата.

Другой образецъ верхней палаты, также освященный глубокой исторической давностью, мы имѣемъ въ Венгріи. Традиція политической свободы восходитъ здѣсь также къ XIII вѣку; венгерская золотая булла 1222 года, ограничивающая королевское полновластіе, вполнѣ можетъ быть поставлена рядомъ съ англійской великой хартіей вольности 1215 г. Золотая булла знаменуетъ побѣду не только надъ королевской властью, но и надъ высшей аристократіей, группирующейся вокругъ короля,—побѣду, одержанную всей массой землевладѣльческаго класса, живущей по провинціямъ „комитатами“ и собирающейся на комитатскія собранія,—тутъ не было представительство, могли являться туда всѣ землевладѣльцы изъ комитата. Двойственность аристократіи ярко выступала и въ тѣхъ ежегодно созываемыхъ совѣтахъ всего королества, которые установила золотая булла. Поэтому, въ концѣ концовъ, совѣтъ распадался на двѣ части: верхнюю, которую называли столомъ магнатовъ, и нижнюю — „второй столъ“. Въ верхнюю, кромѣ высшихъ государственныхъ сановниковъ и князей церкви, входили бароны, передававшіе свой титулъ по наслѣдству сыновьямъ—

не старшему, какъ это было въ Англіи съ лордами, а всѣмъ. Второй столъ, напротивъ, принялъ характеръ представительства комитатовъ: отъ каждаго изъ нихъ было по 4 депутата, и самое голосованіе производилось не по отдѣльнымъ депутатамъ, а по комитатамъ. Именно помѣстное венгерское дворянство составило ядро той національной оппозиціи, которой не могли сломить окончательно австрійскіе Габсбурги сдѣлавшіеся властителями Венгріи.

Столъ магнатовъ сохранилъ и въ XIX в. свое аристократическое устройство, основанное на наслѣдственномъ правѣ; напротивъ, второй столъ постепенно превратился въ обычную палату: уже въ 1848 г. представительство комитатовъ замѣнилось обще-національнымъ, хотя и основаннымъ на сравнительно высокомъ цензѣ; голоса стали уже считаться по представителямъ, отпадалъ обязательный мандатъ, и каждый членъ второго стола представлялъ уже всю страну. Конституція Бейста 1867 года, создавая австро-венгерскій дуализмъ, въ общемъ подтвердила это устройство для Венгріи, и предоставила ей двѣ палаты—одну наслѣдственную, а другую избранную всѣмъ цензовымъ населеніемъ королевства.

Если англійская палата лордовъ и венгерскій столъ магнатовъ представляютъ самые чистые образцы наслѣдственныхъ камеръ, то и въ нихъ наслѣдственное право терпитъ извѣстныя ограниченія. Соединеніе Англіи съ Шотландіей и Ирландіей привело въ палату лордовъ шотландскихъ и ирландскихъ пэровъ; первые являются настоящими делегатами своего сословія, которое выбираетъ ихъ на срокъ сессіи нижней палаты; вторые—также выборные, но пожизненно. Еще важнѣе было введеніе судебныхъ или такъ называемыхъ апелляціонныхъ лордовъ (Lord of Appeal

in Ordinary), которые являются лордами, лишь пока они исполняютъ свои судебныя обязанности. Введеніе ихъ въ верхнюю палату сдѣлалось необходимымъ, такъ какъ она сохранила свой древній характеръ высшаго апелляціоннаго судилища, и нужно было имѣть въ ней профессіональныхъ юристовъ. Вѣроятно, палата лордовъ подверглась бы и дальнѣйшей реформѣ въ смыслѣ перехода отъ наслѣдственности къ пожизненному или срочному назначенію и выбору, но эти реформы не привлекаютъ ни консервативныхъ круговъ, ни радикальныхъ: послѣдніе опасаются, какъ бы обновленная палата не пріобрѣла большаго вліянія, чѣмъ теперешняя — вліянія, которое во всякомъ случаѣ не пойдетъ на пользу нижней палатѣ.

Болѣе радикальна реформа верхней венгерской палаты, предпринятая графомъ Тиссой въ 1855 г. Когда онъ встрѣтилъ въ столѣ магнатовъ рѣшительное противодѣйствіе своему законопроекту о гражданскомъ бракѣ, ему удалось, опираясь на поддержку либеральнаго большинства въ нижней палатѣ, значительно измѣнить составъ стола магнатовъ. По новому порядку король Венгріи получалъ право назначать туда 50 пожизненныхъ членовъ—по представленію министра-президента, который этимъ какъ бы бралъ на себя отвѣтственность за представленіе; здѣсь лежало могущественное средство ослабить сопротивленіе стола. Что касается до наслѣдственныхъ членовъ, то и ихъ право подверглось важному ограниченію: отнынѣ на мѣсто въ столъ магнатовъ могли претендовать только тѣ изъ нихъ, кто получалъ со своей земли не менѣе 3.000 фл. дохода. Этимъ весьма уменьшалось число наслѣдственныхъ членовъ, которое передъ 1885 г. доходило до 800; обыкновенно они не присутствовали, но ихъ всегда можно было собрать и

сорганизовать для борьбы съ законопроектами, даже получившими одобреніе нижней палаты—въ чемъ могъ убѣдиться и Тисса во время провала законопроекта о гражданскомъ бракѣ. Наслѣдственное право здѣсь получало коррективъ новаго принципа представительства—ценза.

Если мы не будемъ останавливаться на кратковременной французской палатѣ наслѣдственныхъ пэровъ, просуществовавшей періодъ реставраціи и разрушенной послѣ іюльской монархіи,—исторія ея интересна лишь какъ примѣръ невозможности искусственно создать наслѣдственную пэрію, когда для такой пэріи нѣтъ матеріаловъ у націи,—то намъ придется обратиться ко второй группѣ верхнихъ палатъ, составленныхъ преимущественно путемъ назначенія ея членовъ главой государства. Во многихъ палатахъ этотъ способъ существуетъ на-ряду съ наслѣдственностью и выборностью. Наконецъ, самое назначеніе можетъ быть совершенно свободнымъ, или оно предполагаетъ извѣстныя категоріи, изъ которыхъ можно назначать, или оно сочетается съ выборомъ, когда глава государства утверждаетъ изъ представленныхъ ему кандидатовъ.

Къ числу верхнихъ палатъ, составленныхъ отчасти изъ наслѣдственныхъ, отчасти изъ назначенныхъ членовъ, принадлежитъ большинство такихъ палатъ въ германскихъ государствахъ. Въ Пруссіи, съ ея исключительно сильной монархической властью, рѣшительно преобладало назначеніе. Въ прусской палатѣ господъ (Herrenhaus), на ряду съ высшими придворными чинами, входящими по должности, и потомками медіатизированныхъ владѣтельныхъ князей, земли которыхъ были поглощены Пруссіей, мы встрѣчаемъ лицъ, которыхъ назначилъ король по предста-

вленію имѣющихъ эту привилегію аристократическихъ фамилій, церковныхъ капитуловъ, 9 университетовъ и многихъ муниципальныхъ совѣтовъ - и, сверхъ того, король свободенъ ввести въ эту палату кого онъ захочетъ. Этотъ составъ, какъ видно, весьма не похожъ на проектированную прусскими либералами въ 1841 г. верхнюю палату изъ представителей мѣстныхъ учрежденій. Много аналогичнаго мы находимъ въ верхнихъ палатахъ Баваріи, Вюртемберга, Бадена; замѣтимъ, что въ Баваріи относительно больше наслѣдственныхъ членовъ, для которыхъ требуется извѣстный цензъ. Австрійская палата господъ составлялась также изъ членовъ, наслѣдственно въ ней сидящихъ, членовъ по должности (архіепископы и епископы) и по назначенію императоромъ пожизненно—безъ ограниченія категоріями; какъ и въ Пруссіи, это назначеніе должно являться какъ бы признаніемъ особыхъ заслугъ въ государственной дѣятельности, въ области наукъ искусствъ и т. п.

Въ этихъ верхнихъ палатахъ выборность отсутствуетъ или сведена до минимума, но мы встрѣчаемъ и другіе типы верхнихъ палатъ, съ назначеніемъ сочетавшихъ и наслѣдственность и выборность. Таковая, напримѣръ, палата создана въ Японіи по конституціи 1889 г. Члены ея раздѣлялись на 5 категорій—причемъ первыя три входятъ по наслѣдственному праву и соотвѣтствуютъ тремъ, такъ сказать, слоямъ японской аристократіи; четвертая категорія составляется изъ представителей 43 провинцій, выбранныхъ среди лицъ, платящихъ наиболѣе высокіе налоги и утверждаемыхъ императоромъ; пятая—изъ людей, которыхъ назначаетъ императоръ за особыя заслуги. Преобладаетъ однако наслѣдственный принципъ; четвертая и пятая вмѣстѣ, по закону, не

должны превышать численно первыхъ трехъ. Большое мѣсто предоставлено выборности въ испанской верхней палатѣ. Изъ 360 ея членовъ половина—180—выбираются: 150—испанскими провинціальными совѣтами и делегатами муниципій; 30 — различными корпораціями: архіепископіями, академіями, университетами и такъ называемыми „экономическими обществами“. Прочіе 180 состоятъ: а) изъ наслѣдственныхъ членовъ—изъ испанскихъ грандовъ, если они имѣютъ опредѣленный годовой доходъ; б) изъ представителей высшаго духовенства, вступающихъ въ верхнюю палату; в) изъ лицъ, назначаемыхъ королемъ—но и эти послѣдніе должны принадлежать къ извѣстнымъ категоріямъ. Аналогичный приблизительно составъ мы встрѣчаемъ въ верхней палатѣ Португаліи.

Во всѣхъ, до сихъ поръ разсмотрѣнныхъ нами примѣрахъ мы видѣли назначеніе рядомъ съ наслѣдственностью и выборностью. Есть однако верхнія палаты, составляемыя исключительно или почти исключительно путемъ назначенія. Типичный образецъ ихъ представляютъ верхнія палаты въ большинствѣ англійскихъ колоній, гдѣ государственный строй создался по англійскому образцу, и генералъ-губернаторъ занималъ положеніе, соотвѣтствующее королевской власти въ метрополіи. Онъ, какъ и англійскій король, имѣлъ право назначать членовъ верхнихъ палатъ, но это назначеніе не сообщало имъ наслѣдственности. Такъ устроенъ, напримѣръ, общій сенатъ Канады (Dominion) по конституціи 1867 г.; въ настоящее время однако, съ усиленіемъ колоніальной самостоятельности, существуетъ тенденція переходить отъ назначенныхъ верхнихъ палатъ къ избраннымъ,—тенденція, которую мы можемъ наблюдать въ австралійскихъ штатахъ.

Изъ европейскихъ государствъ самый типичный образецъ чисто-назначенной верхней палаты даетъ итальянскій сенатъ. Главную его особенность составляетъ система категорій, изъ которыхъ можетъ назначать король—но число членовъ каждой категоріи вполнѣ зависитъ отъ его воли. Итальянская конституція, какъ извѣстно, основана на сардинскомъ статутѣ 1848 г. и въ немъ же встрѣчала перечисленіе 21 категоріи, изъ которой король уполномочивается возводить въ сенаторы. Сюда входитъ высшее духовенство, министры, послы, президенты и члены высшихъ судовъ, разъ они пробыли извѣстное число лѣтъ на этихъ должностяхъ, президенты и депутаты палатъ, члены государственнаго совѣта, генералы, академики, члены высшаго совѣта по народному образованію и т. п.—и наконецъ люди, вообще ознаменовавшіе себя особыми заслугами на поприщѣ наукъ и искусствъ, и также лица, уплачивающія особенно высокія суммы прямого налога—не менѣе 3.000 лиръ ежегодно. На первый взглядъ кажется, что здѣсь право назначенія введено въ довольно узкіе предѣлы; но конституція не требуетъ непремѣнно назначенія изъ всѣхъ категорій; она устанавливаетъ лишь кругъ лицъ, имѣющихъ право на доступъ въ сенатъ—и устанавливаетъ его достаточно широко. Наслѣдственное право здѣсь принадлежитъ лишь принцамъ королевской династіи.

Современная эволюція, несомнѣнно, измѣняетъ политическія формы въ направленіи все болѣе и болѣе широкаго представительства, большаго признанія народнаго совершенства; естественно, не осталась, не прошла безслѣдно эта эволюція и для верхнихъ па-

латъ; все болѣе и болѣе становятся онѣ учрежденіями выборными, и мы видимъ въ цѣломъ рядѣ странъ верхнія палаты исключительно выборныя. Чѣмъ демократичнѣе поставлены эти послѣднія, чѣмъ болѣе приближается ихъ избирательное право ко всеобщему, тѣмъ, естественно, на болѣе широкой основѣ созданы и вторыя палаты.

Мы уже указывали, что изъ 360 членовъ испанскаго сената 150 избираются провинціальными совѣтами и делегатами муниципій. По аналогичному способу составленъ французскій сенатъ: его избираютъ члены департаментскихъ совѣтовъ (conseillers généreux), совѣтовъ кантональныхъ (conseillers d'arrondissement), делегаты муниципальнаго совѣта и депутаты даннаго департамента. Способъ подобнаго избранія, дающаго огромный перевѣсъ сельскимъ коммунамъ, весьма неудовлетворителенъ: избирательная коллегія состоитъ изъ совершенно случайныхъ и чуждыхъ другъ другу людей; избраніе отъ коммунъ происходитъ не прямымъ образомъ, а въ двухстепенномъ порядкѣ. Французскій сенатъ не сдѣлался ни дѣйствительнымъ представительствомъ мелкихъ земскихъ единицъ и великимъ совѣтомъ коммунъ, каковымъ его желалъ видѣть Гамбетта, ни представительствомъ департаментовъ; онъ не опирается на сложившееся и завоевавшее себѣ признаніе въ государственной жизни мѣстное самоуправленіе, не спасаетъ Франціи отъ уродливой централизаціи и своимъ неудачнымъ устройствомъ не мало способствовалъ распространенію среди французскихъ демократическихъ партій отрицательнаго взгляда на двухпалатную систему вообще.

Насколько слабо развито мѣстное самоуправленіе во Франціи, настолько оно живуче и опирается на

глубокую историческую традицію, сложившіеся навыки въ Бельгіи. Однако первоначально бельгійскій сенатъ былъ созданъ безъ связи съ провинціальными совѣтами: по конституціи 1831 г. его избирали тѣ же самые, которые пользовались правомъ выбирать въ нижнюю палату; условіемъ ставился лишь болѣе высокій возрастъ какъ для избирателя, такъ и для избираемаго и весьма высокій пассивный цензъ денежный (1.000 флор. прямого налога). Послѣ реформы 1893 г. въ сенатъ введены избранники провинціальныхъ совѣтовъ, причемъ число ихъ отъ каждой провинціи поставлено въ зависимость отъ цифры населенія этой послѣдней (2 сенатора отъ провинціи не болѣе 500.000; 3 отъ провинціи 500.000—1.000.000; 4 отъ провинціи съ населеніемъ болѣе 1 милл.); но все же эти представители провинціальныхъ совѣтовъ составляютъ въ сенатѣ меньшинство сравнительно съ числомъ избранныхъ прямо. При этомъ отъ сенаторовъ, избранныхъ провинціальными совѣтами, вовсе не требуется высокій пассивный цензъ, установленный для прочихъ. Въ Даніи верхняя палата (landsthing) также избирается не органами мѣстнаго самоуправленія, а отчасти двухстепенными выборами, отчасти выборами по цензу.

Напротивъ, въ Швеціи, Голландіи верхняя палата цѣликомъ опирается на мѣстное самоуправленіе. Шведскій „ландтингъ" выбирается отчасти провинціальными совѣтами, отчасти муниципальными совѣтами большихъ городовъ (съ населеніемъ болѣе 25.000). Голландія представляетъ особый интересъ какъ страна, первая создавшая въ Европѣ выборную палату. До 1848 г. мы находимъ здѣсь сенатъ, назначаемый королемъ; переходомъ къ существующей системѣ страна обязана знаменитому либеральному

реформатору Торбеке. Теперь верхняя палата голландскихъ генеральныхъ штатовъ вся составлена изъ выборныхъ представителей провинціальныхъ совѣтовъ (étaʻs provinciaux) и по своему характеру приближается къ палатамъ, обычнымъ для федеральныхъ государствъ. Послѣднее вполнѣ понятно: традиціи провинціальной самостоятельности весьма сильны въ Голландіи, и до 1795 г., до учрежденія такъ называемой Батавской республики, она была болѣе союзомъ отдѣльныхъ штатовъ, а не государствомъ, хотя бы и союзнымъ (по нѣмецкой терминологіи это былъ Staatenbund, а не Bundesstaat). Генеральные штаты являлись лишь конгрессомъ представителей провинцій, которые съѣзжались туда съ обязательнымъ мандатомъ; самое голосованіе происходило по провинціямъ, а не по депутатамъ: этимъ признавалось за каждой территоріальной единицей равное право на представительство. Нынѣшняя верхняя палата отступаетъ отъ того принципа, который мы находимъ въ федеральныхъ государствахъ, подобныхъ Америкѣ и Швейцаріи: число представителей отъ разныхъ провинцій здѣсь не равно и измѣняется въ зависимости отъ ихъ территоріи и населенія (отъ 3 до 10 по дѣйствующей конституціи 1887 г.).

Наконецъ, совершенно своеобразная форма выборной второй палаты встрѣчается въ Норвегіи: здѣсь передъ нами нѣчто среднее между однопалатной и двухпалатной системой. Здѣсь всѣ, удовлетворяющіе условіямъ ценза (весьма расширеннаго по закону 1884 г.), путемъ двухстепенныхъ выборовъ избираютъ единую палату — стортингъ; члены послѣднихъ уже сами изъ себя выбираютъ часть, служащую какъ бы верхней палатой — лагтингъ; остальные члены стортинга образуютъ нижнюю палату—одельстингъ. Оче-

видно, здѣсь верхняя палата, есть лишь своего рода комиссія нижней; конечно, при такомъ порядкѣ не можетъ создаться той взаимной независимости двухъ законодательныхъ органовъ, которая въ теоріи двухпалатной системы является однимъ изъ главныхъ принциповъ.

До сихъ поръ мы имѣли дѣло съ государствами унитарными; если относительно ихъ понятенъ вопросъ, предпочтительна ли система одной или двухъ палатъ—то относительно государствъ федеральныхъ едва ли возможно разногласіе. Лишь совмѣстное существованіе двухъ палатъ обезпечиваетъ въ этихъ государствахъ равновѣсіе двухъ принциповъ — единства его, какъ цѣлаго, и самостоятельности его частей. Въ федеральномъ государствѣ мы находимъ какъ бы двойственный суверенитетъ; правда, законъ отдѣльнаго входящаго въ федерацію штата или кантона при столкновеніи съ закономъ цѣлаго не имѣетъ силы; но, съ другой стороны, за этими штатами, кантонами обезпечена извѣстная область, куда не имѣетъ права вмѣшательства центральное представительство. Въ этомъ смыслѣ федеративныя государства (Америка, Швейцарія, Австралія) занимаютъ середину между союзомъ государствъ или конфедераціями (Америка до 1787 г., германскій союзъ послѣ вѣнскаго конгресса) и государствами унитарными. Верхняя палата въ федеральномъ государствѣ и является представительствомъ отдѣльныхъ частей или штатовъ, въ то время какъ нижняя представляетъ все населеніе федеральной территоріи въ ея цѣломъ. При этомъ, такъ какъ каждая часть, каждый штатъ, въ качествѣ самостоятельныхъ единицъ, имѣютъ равный политическій вѣсъ, то и самое представительство отъ каждой части или штата должно быть равно—безъ раз-

личій въ зависимости отъ величины территоріи и населенія.

Типичный образецъ такого устройства даютъ Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Здѣсь наряду съ палатой депутатовъ, избираемой пропорціонально населенію, мы находимъ сенатъ, въ который входятъ по два представителя отъ каждаго штата, чѣмъ дается малочисленнымъ штатамъ извѣстный противовѣсъ противъ давленія болѣе населенныхъ. Такое же федеральное устройство мы видимъ въ большинствѣ другихъ американскихъ республикъ, созданныхъ по образцу Сѣверной Америки; всюду — въ Мексикѣ, Аргентинѣ, Бразиліи, Венецуэлѣ мы находимъ сенатъ съ равномѣрнымъ представительствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ Европѣ подобное устройство осуществлено въ Швейцаріи: нижнюю палату составляетъ избранный пропорціонально населенію національный совѣтъ, верхнюю—кантональный совѣтъ, куда входятъ по 2 представителя отъ каждаго кантона. Такую же, наконецъ, систему мы находимъ и въ новѣйшей австралійской федераціи, образовавшейся въ 1900 г., и здѣсь несмотря на огромную разницу въ населеніи штатовъ, сенатъ составленъ изъ представителей ихъ въ равномъ числѣ—по 6 отъ каждаго. Самое избраніе въ верхнюю федеральную палату можетъ производиться различнымъ образомъ—или отъ законодательныхъ собраніи отдѣльныхъ штатовъ, какъ это мы видимъ въ Соединенныхъ Штатахъ, или отъ всей массы выборщиковъ въ мѣстное представительство — такой способъ принятъ въ Австраліи, или, наконецъ, этотъ способъ всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія отдѣльнаго штата или кантона, какъ въ Швейцаріи, гдѣ нѣкоторые кантоны посылаютъ въ кантональный совѣтъ непосредственныхъ избранниковъ всего населе-

нія, другіе — избранниковъ кантональнаго законодательнаго органа; усмотрѣнію кантоновъ предоставленъ и самый срокъ, на который они избираютъ.

Извѣстные элементы федерализма мы находимъ и въ германской имперіи, хотя преобладаніе Пруссіи и соединеніе императорской власти съ властью короля прусскаго весьма усиливаетъ въ ней централистическій моментъ. Конечно, германскій союзный совѣтъ (Bundesrath) никакъ нельзя сравнивать съ американскимъ сенатомъ или швейцарскимъ кантональнымъ совѣтомъ прежде всего потому, что онъ есть представительство не отдѣльныхъ государствъ имперіи, а ихъ правительствъ, исполнительной власти. Не можетъ быть и рѣчи о равенствѣ голоса отдѣльныхъ государствъ въ Bundesrath'ѣ, но съ другой стороны нельзя сказать, чтобы это представительство было пропорціонально населенію или фактическому вѣсу отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Достаточно сказать, что изъ 58 мѣстъ на долю Пруссіи приходится лишь 17, Баваріи—6, Саксоніи и Вюртемберга—по 4, Бадена и Гессена — по 3, Мекленбургъ-Шверина и Брауншвейга—по 2; остальные 17 государствъ имѣютъ по 1 представителю. Пруссія обладаетъ 17 голосами изъ 58: это какъ будто не соотвѣтствуетъ ея фактической гегемоніи и, напротивъ, указываетъ на желаніе обезпечить мелкія государства союза. Но это впечатлѣніе значительно ослабится, если вспомнить, что несогласіе 14 голосовъ въ союзномъ совѣтѣ останавливаетъ всякій пересмотръ конституціи, что въ случаѣ равенства голосовъ перевѣшиваетъ мнѣніе, за которое вотируютъ прусскіе представители, что имъ принадлежитъ также абсолютное veto относительно всѣхъ законопроектовъ, касающихся военныхъ и морскихъ силъ имперіи и имперскаго обложенія.

Такъ какъ назначаетъ прусскихъ представителей прусскій, онъ же германскій, императоръ, то въ концѣ концовъ власть прусскихъ представителей въ союзномъ совѣтѣ—это его власть. Многіе юристы отказываются вообще видѣть въ союзномъ совѣтѣ верхнюю палату, и признаютъ Германію за государство однопалатное. Такой взглядъ, основательный, можетъ быть, съ точки зрѣнія чисто юридической, едва ли оправдывается, разъ мы станемъ на почву политической морфологіи: союзный совѣтъ участвуетъ въ законодательствѣ наравнѣ и рядомъ съ рейхстагомъ, поэтому вѣрнѣе его отнести къ типу назначенныхъ палатъ; а такъ какъ члены союзнаго совѣта могутъ быть всякую минуту отозваны назадъ и назначающая ихъ исполнительная власть ничѣмъ не связана, то принципъ назначенія здѣсь проявляется, быть можетъ, въ наиболѣе чистомъ видѣ и съ наибольшимъ напряженіемъ.

Верхнія палаты, образуемыя путемъ избранія, представляютъ много другихъ характерныхъ особенностей, находящихся въ связи съ традиціоннымъ представленіемъ о ихъ государственныхъ задачахъ. За ними обычно признавалось значеніе элемента сдерживающаго и контролирующаго, какъ за нижними палатами—законодательное творчество. Поэтому считалось болѣе подходящимъ вводить въ нихъ высокій цензъ — для активнаго и для пассивнаго избирательнаго права. Высокій пассивный цензъ мы встрѣчаемъ въ Бельгіи (кромѣ сенаторовъ, избранныхъ провинціальными совѣтами), Голландіи; активный—въ Швеціи, Даніи, Румыніи. Точно также обыкновенно повышаютъ требованія возраста, какъ для избирателя, такъ и для избираемаго: во Франціи, напр., сенаторомъ нельзя быть ранѣе 40 лѣтъ, тогда какъ для депутата достаточно 25 лѣтъ.

Верхнія палаты въ общемъ менѣе многочисленны, чѣмъ нижнія: французскій сенатъ состоитъ изъ 301 члена, палата депутатовъ безъ малаго изъ 600; въ Бельгіи сенаторовъ 102, депутатовъ 152; въ Голландіи членовъ верхней палаты—50, нижней—100; въ Швейцаріи національный совѣтъ состоитъ изъ 145 членовъ, кантональный — изъ 44. Обычно верхнія палаты избираются на болѣе продолжительный срокъ, чѣмъ нижнія: не представляется необходимымъ въ такой степени отражать на себѣ перемѣны общественнаго настроенія и быть тѣсно связаннымъ съ общественной волей: члены верхней палаты—менѣе непосредственные делегаты націи. Въ Испаніи сенатъ выбирается на 10 лѣтъ, нижняя палата—на 5; въ Голландіи—на 9 и 4, въ Бельгіи—на 8 и 4, во Франціи—на 9 и 4, въ Швеціи — на 9 и 3, въ Румыніи — на 8 и 4, въ Чили—на 6 и 3, въ Аргентинѣ—на 9 и 4, въ Бразиліи—на 9 и 3, въ Даніи—на 8 и 3, въ Баденѣ—на 8 и 4. Наконецъ, своеобразенъ самый способъ обновленія; нижнія палаты почти повсюду возобновляются разомъ (исключеніе составляетъ Бельгія, Голландія, Баденъ и Саксонія), верхнія—обычно по частямъ: такой способъ мы встрѣчаемъ во Франціи, Бельгіи, Голландіи, Даніи, Румыніи, Соединенныхъ Штатахъ, Мексикѣ, Чили, Бразиліи; обычно возобновляются онѣ по половинамъ или по третямъ. Очевидно, и благодаря этому способу верхняя палата менѣе зависитъ отъ моментальныхъ настроеній: ей собщается большее преемство въ ея законодательной работѣ, большая прочность политической традиціи: все это вполнѣ соотвѣтствуетъ предполагаемому назначенію верхней палаты—быть выразителемъ момента устойчивости и ограждать политическую жизнь отъ всякихъ нарушеній ея закономѣрнаго хода.

Мы до сихъ поръ говорили исключительно о составѣ верхнихъ палатъ, не касаясь ихъ функцій; между тѣмъ и эта сторона дѣла заслуживаетъ вниманія. Многіе, не отвергая вполнѣ системы двухъ палатъ, возстаютъ противъ ихъ равноправности: по ихъ мнѣнію, верхнія палаты не должны имѣть ничего большаго, чѣмъ право налагать veto на рѣшенія нижнихъ; нельзя предоставлять имъ права пересматривать или измѣнять ихъ рѣшенія. Другіе идутъ еще дальше и отказываютъ верхнимъ палатамъ даже въ окончательномъ veto, предоставляя лишь отсрочивающее.

Несомнѣнно, что фактически компетенція обѣихъ патата не одинакова, но объяснить эти различія можно лишь исторически. Самое существенное связано съ правомъ утверждать бюджеты. Въ Англіи, какъ мы видѣли, право вотума налоговъ составляло издревле самую основу идеи представительства; за лордами не признавали этого права, такъ какъ они не были представителями, а являлись по наслѣдственности или приглашенію. Уже въ XVII вѣкѣ сложилось воззрѣніе, что лишь палатѣ общинъ принадлежитъ иниціатива финансовыхъ биллей, и что лорды не могутъ ихъ измѣнять. Правда, не всегда легко имъ было установить границы компетенцій: лорды не могли измѣнять финансовыхъ биллей, но они юридически могли ихъ отвергать, наконецъ, имъ приходилось обсуждать билли, не имѣющіе спеціально-финансоваго значенія, но тѣмъ не менѣе соприкасающіеся съ финансовыми вопросами съ налогами и т. п. Въ 1860 г. лорды отвергли уничтоженіе пошлины на бумагу, прошедшее черезъ общины, и нижняя палата посмотрѣла на это, какъ на узурпацію: по предложенію Гладстона она приняла резолюцію, что право отказывать въ отдѣльной статьѣ

бюджета принадлежитъ лишь ей: лорды могутъ лишь отвергнуть бюджетъ въ его цѣломъ. На слѣдующій годъ общій бюджетъ былъ составленъ съ исключеніемъ пошлины на бумагу, и лорды уже не протестовали. Очевидно, право лишь отвергать бюджетъ въ его цѣломъ—мало реальное право.

Эта теорія финансоваго примата общинъ оказала сильное вліяніе и на европейскія конституціи. Американскій сенатъ по своему строенію не имѣетъ ничего общаго съ палатою лордовъ, но творцы федеральной конституціи внесли оговорку, что всѣ финансовые билли должны проходить черезъ палату представителей. Здѣсь всего болѣе дѣйствовалъ примѣръ Англіи, но отчасти хотѣли и предупредить попытки со стороны мелкихъ штатовъ, непропорціонально сильно представленныхъ въ сенатѣ, чрезмѣрно облагать болѣе крупные и болѣе богатые штаты. Однако, такъ какъ американскій сенатъ лишенъ только иниціативы, но не права вносить поправки въ финансовые билли, то это обстоятельство послужило не къ суженію, а къ расширенію его компетенціи: бюджетъ, выработанный нижней палатой, пересылается въ сенатъ, который тамъ дѣлаетъ поправки и возвращаетъ ихъ въ палату; послѣдняя не разсматриваетъ ихъ, а передаетъ въ особую комиссію, составленную поровну изъ членовъ обоихъ законодательныхъ собраній—и здѣсь уже приходятъ къ заключенію — и эта практика, предоставляющая сенату разсматривать послѣ палаты, увеличиваетъ его вліяніе на окончательное рѣшеніе. Иниціативу нижней палаты въ бюджетѣ и финансовыхъ законахъ мы встрѣчаемъ въ большинствѣ конституцій; ограниченія же верхней палаты измѣнять и исправлять то, что относится къ бюджету, опираются на парламентенскую практику и обычай и регули-

руются текстами; на этой почвѣ весьма возможны конфликты, каковые, напр., возникли между французской палатой депутатовъ и сенатомъ; хотя конституціонный законъ 24 февраля 1875 г. и предоставляетъ палатѣ депутатовъ въ дѣлѣ финансовъ иниціативу, но онъ нисколько не ограничиваетъ права сената вносить свои измѣненія,—право, которое горячо оспаривается и оспаривалось. Несомнѣнно одно, различіе въ финансовой компетенціи палатъ обусловливается не только тѣмъ или инымъ текстомъ основного закона, расширяющаго или суживающаго ее, но и соціальнымъ вѣсомъ каждаго изъ органовъ народнаго представительства. Юридическое равенство здѣсь не можетъ помѣшать фактическому неравенству, такъ какъ сама жизнь придаетъ разное значеніе вотуму палатъ, имѣющихъ разное происхожденіе. Поэтому насъ не можетъ и удивлять, что нижнія палаты часто не пользуются своимъ правомъ, которое имъ предоставляетъ формально текстъ конституціи—права налагать руку на національный бюджетъ [1]).

Такое же различіе фактическое, а не юридическое, существуетъ относительно министерской отвѣтственности; несомнѣнно, въ новѣйшемъ правовомъ государствѣ это не менѣе важная сторона дѣла, чѣмъ участіе народныхъ представителей въ законодательной работѣ. Д. С. Милль считалъ ее даже важнѣй-

[1]) Заслуживаетъ упоминанія особенность въ этомъ отношеніи порядка, установленнаго въ Австріи: если какой нибудь расходъ вызываетъ разногласіе между двумя палатами, то получаетъ силу рѣшенія той палаты, которая высказывается за меньшую цифру. Здѣсь такимъ образомъ права обѣихъ палатъ равны, причемъ не надо терять изъ виду, что австрійская верхняя палата составлена изъ членовъ наслѣдственныхъ и назначенныхъ.

шей. Примѣръ Пруссіи лучше всего показываетъ, къ чему приводитъ отсутствіе политической отвѣтственности агентовъ исполнительной власти. Естественно, что носительницей такой контролирующей власти является та палата, которая болѣе непосредственно и болѣе точно отражаетъ національное мнѣніе и волю, т. е. нижняя палата, при верхнихъ палатахъ, составленныхъ по назначенію, но это остается такъ и при выборныхъ верхнихъ палатахъ.

Въ Англіи стало аксіомой публичнаго права, что низвергать министерство можетъ лишь палата общинъ, а не лордовъ. Пальмерстонъ оставался, хотя лорды вотировали ему вотумъ недовѣрія; лордъ Дерби долженъ былъ дважды покинуть министерство, несмотря на повторяемое выраженіе довѣрія лордовъ, когда онъ оставался въ меньшинствѣ у общинъ. Во Франціи текстъ конституціи совершенно ясно говоритъ объ отвѣтственности министровъ передъ палатами, а не передъ палатой (зак. 25 фев. 1875, § 6: les ministres sont solidairement responsables devant les hambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels). Мы знаемъ случаи, когда министерство уходило въ отставку послѣ пораженія въ сенатѣ: такъ ушелъ Тираръ, когда сенатъ вотировалъ недовѣріе экономической политикѣ министерства; такъ въ 1896 г. произошелъ знаменитый конфликтъ сената и кабинета Буржуа изъ-за вопроса о подоходномъ налогѣ, окончившійся тѣмъ, что Буржуа покинулъ власть. Этотъ конфликтъ болѣе всего способствовалъ развитію среди демократическихъ круговъ рѣзкой враждебности къ сенату: Буржуа ставилось въ вину, что онъ призналъ себя побѣжденнымъ, когда никакого пораженія не было. Мнѣнія теоретиковъ государственнаго права раздѣлились

Эсменъ высказывался за исключительное право палаты депутатовъ осуществлять политическій контроль надъ дѣйствіями министровъ; Глассонъ, Дюпюи и Сенъ-Жиронъ, ссылаясь на ясный текстъ конституціи, утверждали, что юридически никоимъ образомъ такое право не можетъ быть отрицаемо у сената. Очевидно, однако и самъ сенатъ не смотритъ на это право, какъ на нѣчто, чѣмъ можно постоянно пользоваться: участь министровъ рѣшается не въ Люксембургскомъ дворцѣ, а въ Бурбонскомъ: давленіе общественнаго мнѣнія и соціальныхъ силъ оказывается сильнѣе конституціоннаго текста. Это явленіе повторяется всюду, гдѣ есть министерская отвѣтственность. Бельгійская конституція 1831 г. глухо говоритъ въ § 63 о министерской отвѣтственности вообще, подразумѣвая прежде всего судебную; что касается политической, то и бельгійскому министерству приходится почти исключительно сообразоваться съ нижней палатой — то же самое въ Голландіи, Даніи, Швеціи, гдѣ мы находимъ лишь зачатки парламентаризма. Если встрѣчаются случаи, подобные уходу португальскаго министерства 1881 г., которое, будучи разбито въ верхней палатѣ, вышло въ отставку, то эти случаи не создаютъ прецедента. Относительно федеративнаго строя этотъ вопросъ обычно не имѣетъ такого значенія. Въ Швейцаріи политическая отвѣтственность замѣняется выборностью исполнительной власти (федеральнаго совѣта) законодательной (соединеннымъ національнымъ и федеральнымъ совѣтомъ, причемъ, естественно, перевѣшиваютъ голоса перваго, какъ гораздо болѣе многочисленнаго). Въ Соединенныхъ Штатахъ, напротивъ, исполнительная власть совершенно отдѣлена отъ законодательной; правительство сносится съ конгрессомъ лишь письменно и не зависитъ отъ его во-

тума, глава ея, президентъ, тоже выбирается не палатами (подобно французскому президенту), а всѣмъ населеніемъ. Интересную попытку организовать министерскую отвѣтственность мы находимъ въ новѣйшей австралійской конституціи 1900 г.; силою § 64 генералъ-губернаторъ Австраліи назначаетъ министровъ по своему усмотрѣнію, но если они на ближайшихъ выборахъ не будутъ избраны въ верхнюю или нижнюю палату, то они должны покинуть свой постъ.

Въ чисто законодательной сферѣ права обѣихъ палатъ, вообще говоря, равны; конечно, и здѣсь юридическое равенство не исключаетъ фактическаго неравенства, большаго вѣса одной палаты. Естественно, что органомъ законодательнаго творчества является преимущественно нижняя палата; на долю верхней выпадаетъ главнымъ образомъ исправленіе и измѣненіе. Однако верхняя палата не только de jure, но и de facto можетъ разсматривать законопроектъ ранѣе нижней и осуществляетъ законодательную инициативу; напримѣръ, послѣдній французскій законъ о воинской повинности, сокращающій ее до двухъ лѣтъ, прошелъ сначала черезъ сенатъ. Фактическое ограниченіе законодательной функціи верхнихъ палатъ всецѣло зависитъ, конечно, отъ ограниченнаго ихъ состава. Интересно отмѣтить, что нидерландская конституція превращаетъ это фактическое неравенство въ юридическое и отказываетъ верхней палатѣ въ правѣ измѣнять законопроектъ, прошедшій черезъ нижнюю; она можетъ лишь отвергать его или принимать—такъ что за ней остается лишь санкція, подобная законодательной санкціи монарха.

Возможныя разногласія двухъ палатъ заставляютъ нѣкоторыя конституціи также опредѣлять тѣ юридическія формы, въ которыхъ они могли бы разрѣ-

шаться; такъ, для извѣстныхъ законовъ шведская конституція (§ 65) устанавливаетъ при разногласіи палатъ, которое нельзя было уладить при содѣйствіи общей комиссіи, подсчетъ голосовъ за и противъ даннаго предложенія въ обѣихъ палатахъ; при равенствѣ голосовъ получаетъ преимущество то предложеніе, за которое высказалась нижняя палата. Въ Швейцаріи цѣлый рядъ законопроектовъ обсуждается съ самаго начала не въ палатахъ, а прямо въ федеральномъ собраніи, состоящемъ изъ обоихъ совѣтовъ. Средствомъ возстановить согласіе палатъ можетъ также являться распущеніе ихъ обѣихъ или одной изъ нихъ, такъ что рѣшающій голосъ остается за народомъ; выборъ народныхъ представителей получаетъ здѣсь какъ бы характеръ референдума, такъ какъ своимъ вотумомъ избиратели показываютъ, какого рѣшенія они желаютъ. Опять-таки и въ этомъ пунктѣ заслуживаетъ вниманія процедура, установленная въ австралійской конституціи: если послѣ двукратнаго обсужденія палата и сенатъ не придутъ къ соглашенію, то они распускаются; если и вновь избранныя палаты не выработаютъ соглашенія, то окончательное рѣшеніе даетъ общее собраніе палатъ; очевидно, и въ этомъ случаѣ перевѣсъ будетъ на сторонѣ нижней палаты, какъ болѣе многочисленной.

Если верхнія палаты, вообще говоря, сужены въ своей компетенціи по сравненію съ нижними, то мы все-таки находимъ у нихъ нѣкоторые дополнительныя функціи административнаго и судебнаго характера. Первыя особенно замѣтно выступаютъ у американскаго сената и нѣмецкаго союзнаго совѣта, который, впрочемъ, какъ мы видѣли, есть органъ правительственный, а не представительный; что касается сената, то сами творцы американской конституціи

предполагали, что главныя его задачи будутъ лежать въ области управленія, а не законодательства. До сихъ поръ американскому сенату принадлежитъ контроль надъ заключеніемъ договоровъ; президентъ не можетъ ихъ заключать безъ согласія сенаторовъ, какъ не можетъ безъ подобнаго согласія (здѣсь достаточно простого большинства) назначать пословъ, государственныхъ секретарей и членовъ верховнаго суда. Здѣсь практика вмѣшательства сената идетъ даже гораздо далѣе, чѣмъ текстъ закона. Къ этой же категоріи можно присоединить право французскаго сената, какъ и нѣмецкаго союзнаго совѣта, давать согласіе на то, чтобы глава исполнительной власти распускалъ нижнюю палату,—право, вполнѣ понятное въ Германіи, но едва ли соотвѣтствующее демократическимъ принципамъ французской конституціи [1]).

Наконецъ, что касается судебныхъ функцій, то и здѣсь надо имѣть въ виду связь съ англійской палатой лордовъ, которая получила значеніе высшаго апелляціоннаго судилища въ странѣ,—власть, унаслѣдованная ею еще отъ парламентскаго періода. Введеніе „лордовъ-юристовъ“ (law-lords) позволяетъ ей сохранять и осуществлять эту функцію, лишь исторически связанную со всей корпораціей лордовъ [2]). Но одна сторона судебной компетенціи лордовъ получила особое значеніе въ исторіи конституціоннаго права—

[1]) Нѣмецкій союзный совѣтъ точно также участвуетъ въ назначеніи чиновниковъ, какъ и американскій сенатъ; онъ даетъ согласіе на объявленіе наступательной войны и на экзекуцію по отношенію къ какому нибудь государству, входящему въ составъ имперіи.

[2]) Согласно твердо установившемуся обычаю, лорды неюристы не принимаютъ участія въ осуществленіи судебной власти.

это именно судъ надъ высшими правительственными лицами: такая судебная функція перешла ко многимъ верхнимъ палатамъ Европы и Америки. Мы находимъ ее во Франціи, Испаніи, Италіи, Португаліи, Венгріи. Въ Соединенныхъ Штатахъ нижняя палата обвиняетъ президента или министровъ въ государственной измѣнѣ, подкупѣ или другихъ тяжкихъ преступленіяхъ (treason, bribery or other high crimes and misdemeanors), но приговоръ постановляетъ сенатъ; этотъ приговоръ можетъ ограничиваться лишь удаленіемъ отъ должности и потерей публичныхъ правъ, что, впрочемъ, не исключаетъ передачи дѣла послѣ этого обычному суду, который уже выноситъ приговоръ, сообразный уголовному кодексу. Система эта, повторяемъ, основанная на чисто историческихъ, а не раціональныхъ основаніяхъ, встрѣчала выдающихся защитниковъ среди теоретиковъ конституціоннаго права: ее отстаивалъ Росси, указывающій, что въ подобныхъ процессахъ политическій моментъ перевѣшиваетъ юридическій, и требуется политическая корпорація. Тѣмъ не менѣе, въ настоящее время преобладаетъ взглядъ, по которому верхнія палаты не компетентны въ судебныхъ вопросахъ; поэтому для процессовъ надъ министрами нуженъ или особо для этого организованный судъ (какъ это мы находимъ, напр., въ Австріи, Баваріи, Швеціи, Сербіи, Греціи), или обычная высшая судебная инстанція (Германія, Бельгія, Голландія, Швейцарія). Практическая важность вопроса весьма ослабляется тѣмъ обстоятельствомъ, что политическая отвѣтственность все болѣе и болѣе вытѣсняетъ судебную; это устарѣвшее, неповоротливое орудіе остается лишь въ качествѣ ultima ratio—отдаленной угрозой, противопоставленной разнузданному властолюбію.

Таковы факты, и мы должны признаться, что въ нихъ есть многое, заставляющее задумываться надъ вопросомъ, не есть ли двухпалатная система теоретическій предразсудокъ, историческое переживаніе; и если перейти отъ формъ къ содержанію, отъ конституціонныхъ текстовъ къ исторической реальности, то дѣйствительно можно найти не мало примѣровъ того, какъ верхнія палаты останавливали прогрессивныя начинанія нижнихъ, какъ онѣ иногда вступали въ противорѣчіе съ явно опредѣлившимся общественнымъ мнѣніемъ. Правда, можно отыскать и другіе случаи, когда потокъ реакціи увлекалъ именно нижнія палаты, и лишь противодѣйствіе верхнихъ палатъ этимъ разыгравшимся реакціоннымъ страстямъ спасало страну отъ рѣзкаго толчка назадъ. Достаточно вспомнить, какую услугу дѣлу охраны правосудія и законности оказалъ даже столь несовершенный во всѣхъ отношеніяхъ органъ, какъ французскій сенатъ, въ критическіе дни буланжизма и дрейфусовскаго процесса, какимъ цѣннымъ коррективомъ онъ явился здѣсь къ нижней палатѣ. Но все это отдѣльные случаи, и важно не то, что историческій балансъ ихъ, вѣроятно, свелся бы въ смыслѣ скорѣе благопріятномъ для верхнихъ палатъ. Важно другое: зависятъ ли извѣстныя реакціонныя препятствія, мѣшающія законодательству, осуществлять задачи соціальной справедливости, лишь отъ наличности двухъ палатъ? Если бы Франція, напримѣръ, обладала одной палатой, осталась ли бы эта палата таковой, какова она теперь? Не оказывается ли часто реакція среди верхней палаты лишь отраженіемъ недостаточно опредѣлившагося мнѣнія въ странѣ? Мы видѣли, какъ въ послѣднее министерство Гладстона палата лордовъ разошлась съ палатой общинъ и про-

валила билль объ ирландскомъ гомъ-рулѣ, и, однако, на послѣдовавшихъ выборахъ голосъ англійскихъ избирателей высказался за мнѣніе лордовъ. Наличность извѣстныхъ настроеній и взглядовъ, какъ и наличность узко-классовыхъ интересовъ, есть нѣчто гораздо болѣе глубокое, чѣмъ политическія формы. Мы уже достаточно убѣдились на опытѣ, что всеобщее право голоса не предопредѣляетъ съ безусловной необходимостью истинной демократизаціи вотума, что восточная Пруссія, послѣ почти сорокалѣтняго существованія этого права, остается неприступной цитаделью германскихъ аграріевъ.

А затѣмъ всѣ эти возраженія направлены гораздо болѣе противъ спеціальныхъ формъ верхнихъ палатъ, чѣмъ противъ самой идеи двухпалатности. Традиціонная непопулярность верхнихъ палатъ въ весьма значительной степени объясняется тѣмъ, что передъ воображеніемъ невольно сейчасъ же встаетъ англійская палата лордовъ; рождается мысль, что хотятъ создать какую-то привилегированную аристократическую корпорацію, хотятъ, сознательно или безсознательно, узурпировать народную волю.

Слишкомъ часто сама политическая теорія питала это заблужденіе о неизбѣжности будто бы аристократическаго характера верхнихъ палатъ. Это вполнѣ выразилъ Монтескье, когда доказывалъ цѣлесообразность верхней палаты тѣмъ обстоятельствомъ, что у высшихъ классовъ должно быть спеціальное представительство и что равенство съ прочими было бы для нихъ рабствомъ, а для остальныхъ согражданъ— источникомъ опасностей и смутъ. Одинъ изъ устроителей бельгійскаго государственнаго порядка, Нотомбъ, хотѣлъ видѣть въ двухъ палатахъ представительство двухъ главныхъ общественныхъ группъ—

продающихъ трудъ и покупающихъ его; одна палата неминуемо, по его взгляду, нарушила бы это равновѣсіе. Эта точка зрѣнія для многихъ, къ сожалѣнію, стала политической аксіомой, и разрушеніе подобной мнимой аксіомы, вѣроятно, есть самая важная задача защитниковъ двухпалатной системы.

Возвратимся къ вопросу: общій и отвлеченный аргументъ въ пользу двухъ палатъ состоитъ въ томъ, что прохожденіе всякаго законодательнаго проекта черезъ два различныя собранія, двукратное обсужденіе являются насущнѣйшей гарантіей его достоинствъ. Очевидно, этотъ аргументъ не опровергнутъ. Напротивъ того, техника законодательства, несомнѣнно, осложняется сообразно общему осложненію жизни: законодательная работа требуетъ все большихъ знаній и опыта. Здѣсь недостаточно провозглашенія извѣстныхъ общихъ принциповъ, какъ бы они ни были намъ дороги,—здѣсь нужно войти и въ детали, понять ихъ. Всякій законодательный актъ устанавливаетъ извѣстный modus vivendi между соціальными силами страны,—онъ не можетъ быть опредѣленъ апріорно. И, конечно, прохожденіе его черезъ двѣ палаты, отражающее два момента общественнаго сознанія, государственнаго интереса, есть нѣчто совсѣмъ другое, чѣмъ двукратное обсужденіе въ одномъ собраніи. Эта двукратность, какъ наглядно показываетъ опытъ, превращается въ пустую формальность. Можетъ ли и быть иначе? Разъ рѣшеніе принято, оно само становится главнымъ препятствіемъ къ собственному исправленію. И чѣмъ большую роль играетъ народное представительство въ законодательной работѣ, тѣмъ этотъ аргументъ важнѣе. Вотъ почему однопалатная система, въ которой многіе видятъ средство создать сильную законодательную власть, на самомъ дѣлѣ

можетъ вести къ несомнѣнному ослабленію ея, къ тому, что значительная часть законодательной работы переносится въ департаменты и бюро [1]).

Необходимо, конечно, одно: чтобы оба момента общественнаго сознанія, оба момента государственнаго интереса, выражающіеся въ двухъ палатахъ, имѣли приблизительно равное значеніе. Если одна изъ палатъ представляетъ весь народъ въ его цѣломъ, а другая какой-нибудь одинъ классъ съ его особымъ интересомъ,—скажемъ, классъ землевладѣльцевъ,—очевидно, ихъ совмѣстное существованіе ничѣмъ не можетъ быть оправдано, такъ какъ нельзя противоставлять серьезно интересы крупнаго землевладѣнія интересамъ всей націи. Но съ другой стороны было бы методической ошибкой думать, что въ націи существуетъ какой-то единый и нераздѣльный интересъ общаго блага, противоположный всѣмъ частнымъ. Мы знаемъ, что даже интересъ наиболѣе многочисленныхъ слоевъ населенія не приводитъ къ такому единству: интересы земледѣльческаго труда сталкиваются съ законными потребностями труда промышленнаго и т. п. Гипостазируя, такъ сказать, это единство, мы невольно теряемъ изъ виду удивительную пестроту хозяйственной жизни страны.

Каковы, однако, эти общественно-государственные интересы, которые имѣютъ право на политическое выраженіе? По нашему мнѣнію, главный контрастъ представляютъ интересы государства въ его цѣломъ,

---

[1]) Этотъ аргументъ, можетъ быть, и не имѣетъ рѣшающаго значенія, но нельзя видѣть въ двухпалатной системѣ лишь форму, задерживающую теченіе законодательной работы. А между тѣмъ это было однимъ изъ наиболѣе часто повторяемыхъ аргументовъ во французскомъ національномъ собраніи 1789—1791 гг. въ пользу единой палаты.

съ одной стороны, интересы мѣстностей, его частей— съ другой. Различіе это не связано ни съ какими профессіональными выгодами отдѣльныхъ классовъ. Различіе связано съ тѣмъ, что каждый членъ государственнаго союза есть въ то же время членъ союза болѣе тѣснаго, мѣстнаго.

Жизнь современнаго государства основана на правильномъ раздѣленіи труда между центральными и мѣстными учрежденіями. Вторыя не менѣе заслуживаютъ вниманія, чѣмъ первыя; они не менѣе способны быть великимъ проводникомъ соціальнаго прогресса—достаточно вспомнить объ англійскомъ муниципальномъ соціализмѣ. Опытъ Франціи показываетъ, какъ недостаточно центральнаго политическаго представительства при всемогуществѣ бюрократіи на мѣстахъ, при отсутствіи сложившихся тамъ навыковъ самоуправленія и самодѣятельности. На поверхности политическаго моря приходятъ и проходятъ министерства, поднимаются парламентскія бури, а въ глубинѣ безмолвіе и всемогущество префектовъ. Конечно, въ этомъ отношеніи замѣчается поворотъ къ лучшему, но самая медленность и трудность его убѣждаетъ, какъ чувствительно для французской провинціи отсутствіе школы истиннаго самоуправленія. Достаточно намъ переѣхать бельгійскую границу, и мы видимъ полный контрастъ: богато расцвѣтшая муниципальная жизнь, традиціи которой восходятъ къ среднимъ вѣкамъ, широкое развитіе мѣстнаго самоуправленія, — ничего, что бы напоминало якобинскій или бонапартистскій обликъ французской централизаціи. Не даромъ бельгійская конституція ставитъ рядомъ съ властями законодательной, исполнительной и судебной власть муниципальную, какъ самостоятельную (Titre III, § 31).

Чѣмъ болѣе разнообразій представляетъ страна въ географическомъ, этнографическомъ и экономическомъ смыслѣ, тѣмъ необходимѣе для нея широкое мѣстное самоуправленіе, широкое освѣщеніе законодательной работы мѣстными интересами. Мы въ Россіи слишкомъ хорошо знаемъ, къ чему ведетъ бюрократическая централизація. Можетъ ли быть для всей Россіи единообразное экономическое законодательство? Общіе законы о крестьянскомъ землепользованіи? Можно ли привести къ одному знаменателю эту пестроту природныхъ различій и этнографическаго матеріала? Думать это, не значитъ ли, выражаясь словами одного русскаго общественнаго дѣятеля, — предписывать въ имперіи не заходящаго солнца, повсюду тушить огни, когда въ Петербургѣ ложатся спать? Въ одномъ отношеніи мы, кажется, уже сознали тщету такихъ единообразныхъ рѣшеній, отказавшись отъ притязаній превратить Россію подворнаго владѣнія въ страну общиннаго и обратно.

Мѣстные интересы—это не классовые интересы—это интересы прежде всего трудящейся массы, земледѣльческой и рабочей. Если мы начнемъ сравнивать мѣстные бюджеты съ обще-государственными, то нельзя не сказать, что первые часто покрываютъ потребности болѣе непосредственныя, болѣе безспорно полезныя, чѣмъ послѣдніе. Это мы видимъ на западѣ, это мы видимъ у насъ: характеръ земскихъ бюджетовъ, несмотря на всю негодность существующаго земскаго избирательнаго права, очевидно, не свидѣтельствуетъ о господствующей въ этихъ органахъ самоуправленія буржуазіи и узко-классовой тенденціи, которыя имъ иногда приписываются.

Если мѣстные интересы оказываются столь же важными и цѣнными, какъ интересы обще-государ-

ственные, то желательно, чтобы они были представлены у самаго источника, такъ сказать, законодательной работы. Лучшее здѣсь средство—дать наряду съ представительствомъ всего населенія въ одной палатѣ, представительство органовъ мѣстнаго самоуправленія (для России земскаго и городского) въ другой. Иначе болѣе чѣмъ вѣроятна хроническая борьба, прежде всего на почвѣ распредѣленія бюджета: единая палата, поставленная внѣ всякой связи съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, естественно будетъ стремиться стягивать всѣ средства въ центръ. Конечно, и при двухъ палатахъ здѣсь возможны конфликты, но не будутъ ли они носить гораздо болѣе тяжелаго характера, если не дано имъ будетъ легальнаго выхода, если мѣстные интересы всецѣло будутъ принесены въ жертву? Не явятся ли здѣсь серьезныя опасности для самой политической свободы? Такое двойственное представительство тѣмъ болѣе необходимо, чѣмъ глубже проникли въ государственную жизнь традиціи централизаціи, пренебреженіе мѣстными своеобразіями, недовѣріе къ мѣстной самодѣятельности, чѣмъ ревнивѣе государство охраняло право фиска, который видитъ для себя угрозу во всякомъ увеличеніи мѣстныхъ расходовъ и обложеніи.

Но мѣстные интересы не суть единственные, требующіе огражденія: рядомъ съ ними выдвигаются интересы національные. Мы хорошо знаемъ въ Россіи значеніе національнаго вопроса, хорошо знаемъ и то, къ чему приводитъ пренебреженіе правами отдѣльныхъ національностей, угнетеніе ихъ. Чѣмъ больше разнообразія въ національныхъ типахъ, входящихъ въ данное государственное тѣло, чѣмъ болѣе ихъ прошлое освѣщаетъ ихъ современныя требованія,

тѣмъ необходимѣе примирить ихъ законныя притязанія съ интересами государственнаго цѣлаго. Все это важно, разъ за ними признано право культурнаго самоопредѣленія, обезпеченное прочнымъ и широко поставленнымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ. Самая наличность отдѣльныхъ культурныхъ національностей есть положительное, а не отрицательное условіе для общегосударственнаго развитія; разнообразіе умовъ, разнообразіе темпераментовъ, разнообразіе творческихъ силъ лишь обогащаетъ обще-національный капиталъ—и стараться втиснуть все это разнообразіе въ единый шаблонъ было бы истиннымъ преступленіемъ не только передъ государствомъ, но и передъ общечеловѣческой культурой. Съ другой стороны, огромное преимущество созданнаго государственнаго единства, объединяющаго различныя національности, которыя живутъ подъ режимомъ культурной автономіи и эти преимущества заключаются не только въ болѣе обезпеченной внѣшней безопасности, въ военной защитѣ, но и въ томъ размахѣ политической и общественной жизни, который въ настоящее время доступенъ лишь крупнымъ общественнымъ образованіямъ. Мелкія государства, подобныя Бельгіи, Голландіи, Швейцаріи, несмотря на всю высоту ихъ общественнаго развитія, поражены извѣстнымъ безсиліемъ въ разрѣшеніи основныхъ соціальныхъ проблемъ, волнующихъ современное человѣчество.

И здѣсь политическое обезпеченіе правъ національностей достигается всего лучше существованіемъ второй палаты, опирающейся на органы самоуправленія; лишь тогда представители національностей могутъ защитить ихъ культурно-соціальный интересъ въ дѣлѣ законодательства. Нѣтъ ничего пагубнѣе режима якобинской централизаціи — и

для общей культуры, и для внутренняго спокойствія и мира.

Итакъ, по нашему убѣжденію, наиболѣе совершенной формой является двухпалатное представительство, причемъ одна палата какъ бы воплощаетъ моментъ государственнаго единства, а другая—моментъ многообразія. Оба они равно существенны, и при равновѣсіи ихъ государство, обезпеченное отъ политическаго сепаратизма, можетъ развиваться въ направленіи культурно-федеративномъ.

Но, конечно, нужна здѣсь оговорка: верхняя палата опирается на мѣстныя учрежденія, но эти послѣднія, въ концѣ концовъ, сами должны выходить изъ всеобщаго голосованія. Если мы смотримъ на мѣстное самоуправленіе, какъ на одну изъ важнѣйшихъ сторонъ государственной жизни, если мы хотимъ видѣть его органы сильными и авторитетными, какой остается путь въ демократическихъ государствахъ, кромѣ того, чтобы сдѣлать сочленовъ этихъ органовъ избранниками всего народа? Политическая дѣйствительность, въ общемъ говоря, опровергла опасенія противниковъ всеобщаго избирательнаго права относительно центральныхъ учрежденій; опытъ его примѣненія къ мѣстнымъ учрежденіямъ гораздо болѣе ограниченный; но и этотъ опытъ разсѣиваетъ, а не оправдываетъ страховъ. Мы видимъ соціалистическіе муниципалитеты во Франціи, которые, однако, не постановляютъ никакихъ конфискацій и т. п.

Но, скажутъ, даже и при этомъ вторая палата, хотя бы избранная мѣстными учрежденіями, которыя въ свою очередь избраны всѣмъ мѣстнымъ населеніемъ, не совсѣмъ демократична; здѣсь всеобщее право и прямое, а демократія требуетъ „всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого“... Здѣсь, во-первыхъ,

намъ кажется, совершенно неправильно смѣшивается представительство отъ мѣстныхъ учрежденій съ многостепенными выборами. Послѣдніе предполагаютъ между первоначальными избирателями и представителями промежуточную стадію въ видѣ выборщиковъ, которые, кромѣ даннаго имъ порученія, не имѣютъ никакого другого дѣла. Невыгоды подобной системы очевидны, тутъ не образуется той связи между избранниками и избравшими, той отвѣтственности первыхъ передъ вторыми, которая представляетъ драгоцѣнное слѣдствіе всеобщаго права; не достигаются здѣсь и цѣли политическаго воспитанія, а, напротивъ, развивается индифферентизмъ, подтверждаемый крупными цифрами неучаствующихъ въ выборахъ, которыя даетъ избирательная статистика въ странахъ съ двухстепенными выборами. Но что общаго между такой системой, гдѣ избираютъ случайные люди, исчезающіе на другой день послѣ выборовъ, и системой выборовъ отъ постоянно дѣйствующихъ мѣстныхъ учрежденій, когда представители могутъ опираться на весь авторитетъ этихъ послѣднихъ, когда они подлежатъ передъ ними постоянной отвѣтственности? Во всемъ этомъ весьма мало аналогій, и Милль, сурово критикуя систему двухстепенныхъ выборовъ, справедливо отличалъ отъ нея другую систему, когда выборщики не создаются лишь для этой цѣли, а составляютъ опредѣленную корпорацію съ постоянными задачами.

Но здѣсь приходится имѣть дѣло съ болѣе основнымъ возраженіемъ, переносящимъ изъ области конституціонной техники въ область уже политическо-философскую. Въ самомъ дѣлѣ, не основаны ли возраженія, говорящія о недостаточной демократичности всякой двухпалатной системы, на ложномъ представленіи о самой демократіи? Извѣстенъ классическій

аргументъ Сіэса противъ двухъ палатъ: если вторая будетъ дѣлать то же, что первая, то она безполезна, если другое—то вредна. Сіэсъ исходитъ изъ идеи о единствѣ и нераздѣльности народнаго суверенитета. Мэнъ по поводу этого разсужденія вспоминаетъ аргументъ калифа Омара, когда онъ жегъ александрійскую библіотеку: или находящіяся въ ней книги заключаютъ то же, что и коранъ,—тогда онѣ безполезны; или они заключаютъ иное,—тогда онѣ вредны. И Сіэсъ и Омаръ впадаютъ въ одинаковую логическую ошибку—въ злоупотребленіе закономъ исключенія третьяго. Народный суверенитетъ является здѣсь въ видѣ какой-то законченной и неизмѣнной реальности: тѣ, кто не говорятъ отъ его имени, говорятъ противъ него,—его воля абсолютна. Это метафизическое возрѣніе на народный суверенитетъ раздѣляется и тѣми, кто себя признаетъ за чистыхъ позитивистовъ. Здѣсь статическое представленіе должно быть замѣнено динамическимъ. Народный суверенитетъ не есть субстанція, а есть процессъ, не есть нѣчто абсолютное и неизмѣнное, а, напротивъ, постоянно измѣняющееся и текучее.

Есть ли единое собраніе, составленное на основаніи всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого голосованія, истинное средство опредѣлить волю народа-суверена? Но уже Руссо доказывалъ, какое противорѣчіе существуетъ между этимъ суверенитетомъ и идеей народнаго представительства вообще. Если мѣрить достоинство государственныхъ формъ напряженіемъ, такъ сказать, положеннаго въ ихъ основу демократическаго принципа, то зачѣмъ останавливаться на формулѣ всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого избирательнаго права и не переходить далѣе къ демократіи непосредственной—плебисциту и

референдуму? Опытъ Западной Европы учитъ здѣсь извѣстной осторожности: оказывается, что эти какъ будто особенно демократическія формы могутъ вести къ опасностямъ для самой демократіи. Значитъ, не всегда мы обезпечиваемъ принципъ, проводя его со всей безусловной и безпощадной послѣдовательностью. Summum jus est summa injuria—не только афоризмъ, но и глубоко методологическое правило. Нація не есть лишь сумма ея отдѣльныхъ членовъ,—очевидно, изъ ея жизни не могутъ быть исключены тѣла коллективныя; очевидно, извѣстныя связи и солидарности, проявляемыя болѣе всего въ мѣстномъ союзѣ, представляютъ цѣнное накопленіе политическаго смысла и опыта.

Воззрѣніе, что народный суверенитетъ безграниченъ и всемогущъ, можетъ освящать невыносимый деспотизмъ, но не свободу; на немъ можно основать кратковременную демагогію, за которой слѣдуетъ тираннически́й цезаризмъ, но не прочную демократію. Послѣдняя признаетъ гранью своей власти декларацію правъ—тѣхъ неотчуждаемыхъ правъ человѣка и гражданина – куда не должна проникать рука государственной власти. Демократія не можетъ отвергать и тѣхъ учрежденій, которыя обезпечиваютъ эти права индивидуума, права меньшинства какъ пропорціональное представительство, верховный судъ, предохраняющій конституцію отъ нарушенія, какъ вторая палата, конечно, разъ она не основана на цензѣ, а восходитъ такъ же, какъ и нижняя, къ источнику власти—къ всеобщему праву голоса.

Говорить это—не значитъ приписывать двухпалатной системѣ вѣчность. Быть можетъ, впослѣдствіи съ развитіемъ общественнаго демократизма и правосознанія среди людей, съ развитіемъ и чувства со-

ціальной солидарности и уваженія къ чужой свободѣ она станетъ излишней. Быть можетъ, вообще представительство уступитъ мѣсто демократіи непосредственной, гдѣ народъ осуществляетъ свою власть не разъ въ 3—4 года, не во дни выборовъ, а постоянно. Это не только возможно, это вѣроятно, разъ мы вѣримъ, что человѣческое общество не стоитъ на мѣстѣ и не идетъ назадъ. Но если демократія является для насъ неизмѣнной нравственной нормой, мы должны отличать въ ней средства и цѣли—мы должны понимать, что созданіе всякихъ государственныхъ формъ происходитъ не въ безвоздушномъ пространствѣ, а въ атмосферѣ, наполненной реальными дѣйствующими силами. И будетъ признакомъ не малодушнаго оппортунизма, а политической зрѣлости и сознанія отвѣтственности, если мы точнѣе разграничимъ средства демократіи—по необходимости временныя, случайныя, измѣнчивыя, отъ ея цѣлей—вѣчныхъ, абсолютныхъ и неизмѣнныхъ, цѣлей, сводящихся къ увеличенію среди людскихъ общежитій свободы, справедливости, человѣчности.

С. Котляревскій.

Внутренняя организація и дѣлопроизводство парламентскихъ палатъ [1]).

Буря избирательной борьбы окончилась; прошелъ день главныхъ выборовъ, за нимъ послѣдовалъ день перебаллотировокъ— и передъ нами парламентъ или его нижняя палата. Точнѣе говоря, впрочемъ, еще не парламентъ, а только депутаты, пока еще не представляющіе изъ себя органическаго цѣлаго, способнаго функціонировать; парламентъ явится на сцену лишь тогда, когда разрозненные депутаты съорганизуются. Для этого нужно избраніе президента и бюро, вообще то, что называется конституированіемъ парламента.

Въ монархическихъ странахъ парламентъ открывается по большей части тронною рѣчью, произноси-

---

¹) Въ настоящей статьѣ я не касаюсь самаго важнаго вопроса парламентской организаціи, именно вопроса о раздѣленіи его на двѣ палаты, а разсматриваю только внутреннюю организацію и дѣлопроизводство парламентовъ, гдѣ они состоятъ изъ одной палаты, или отдѣльныхъ палатъ, гдѣ они дѣлятся на таковыя. Но среди нихъ я останавливаюсь по преимуществу на палатѣ депутатовъ, только изрѣдка, для сравненія, приводя примѣры изъ практики палатъ верхнихъ.

мой или читаемой монархомъ или кѣмъ либо изъ высшихъ должностныхъ лицъ по его спеціальному полномочію. Въ Англіи, впрочемъ, тронная рѣчь произносится лишь послѣ избранія спикера, президента палаты общинъ. Въ большей части республиканскихъ странъ нѣтъ ничего, напоминающаго тронную рѣчь. Президентъ республики въ Соединенныхъ Штатахъ или во Франціи время отъ времени обращается къ палатамъ парламента со своимъ посланіемъ, въ которомъ сообщаетъ къ свѣдѣнію парламента то, что считаетъ нужнымъ, или излагаетъ свой взглядъ на важнѣйшіе политическіе вопросы, стоящіе на очереди дня; но эти посланія не связаны съ открытіемъ и закрытіемъ сессіи, а имѣютъ мѣсто обыкновенно въ серединѣ ея. Изъ республиканскихъ странъ только въ Мексикѣ президентъ открываетъ и закрываетъ сессію парламента особой президентской рѣчью.

Когда тронная рѣчь прочитана, то палата—будетъ ли то германскій рейхстагъ или палата депутатовъ прусскаго ландтага, австрійскаго рейхсрата или другихъ парламентовъ—нуждается въ избраніи бюро. По установившемуся въ большинствѣ странъ обычаю на президентскую трибуну всходитъ старѣйшій по возрасту депутатъ и заявляетъ: „Я родился въ такомъ-то году. Есть ли кто либо здѣсь старше меня?“ Раздаются апплодисменты и, если не находится старѣйшаго, то этотъ депутатъ оказывается президентомъ палаты по старшинству. Онъ назначаетъ опредѣленное число секретарей (въ различныхъ странахъ разное), на должность которыхъ онъ по обычаю или по регламенту выбираетъ младшихъ (по возрасту) членовъ палаты. Такимъ образомъ конституируется первое временное бюро или бюро по возрасту, и парламентъ можетъ уже приступить къ первымъ своимъ

дѣйствіямъ. Но такъ какъ временное бюро не можетъ à la longue руководить преніями, для чего необходимъ значительный авторитетъ, которымъ могутъ пользоваться только лица, уполномоченныя на то избраніемъ, то единственнымъ дѣйствіемъ парламента, подъ руководствомъ президента по старшинству, бываетъ избраніе правильнаго бюро. Однако, въ началѣ своей первой сессіи палата состоитъ изъ депутатовъ, полномочія которыхъ еще не провѣрены; многія изъ нихъ впослѣдствіи будутъ кассированы, и потому считается, что первое бюро, избранное такимъ не провѣреннымъ еще парламентомъ (по общему счету, слѣдовательно, второе), можетъ быть тоже только временнымъ. Во Франціи оно избирается на неопредѣленный срокъ, пока не будутъ провѣрены полномочія половины членовъ палаты депутатовъ, и только тогда уже производится избраніе постояннаго бюро (въ дѣйствительности въ него попадаютъ почти всегда тѣ же самыя лица). Въ германскомъ рейхстагѣ, въ прусской и австрійской палатахъ депутатовъ и въ большинствѣ другихъ парламентовъ принципъ этотъ проводится не съ такою строгостью, и временное бюро дѣйствуетъ не до провѣрки полномочій опредѣленнаго числа депутатовъ, а въ теченіе опредѣленнаго, именно, четырехнедѣльнаго срока, по истеченіи котораго избирается уже постоянное бюро на цѣлую сессію.

Избраніе производится посредствомъ записокъ, которыя опускаются депутатами въ урну; для избранія президента требуется абсолютное большинство голосовъ. Ежели первые выборы не дадутъ его, то происходитъ перебаллотировка. Въ Германіи къ перебаллотировкѣ допускаются пять лицъ, стоящихъ впереди по количеству полученныхъ голосовъ; если и она не дастъ абсолютнаго большинства, то назначается вторая

перебаллотировка между двумя лицами, получившими наибольшее число голосовъ. Если она даетъ равенство голосовъ, то судьба выборовъ рѣшается жребіемъ. Французское избирательное право признаетъ иную, общепринятую во Франціи систему перебаллотировокъ; она примѣняется какъ къ выборамъ депутатовъ всеобщей подачей голосовъ, такъ и къ выборамъ президентовъ обѣихъ палатъ и, съ нѣкоторымъ отличіемъ, къ выборамъ президента республики національнымъ собраніемъ. Тамъ кандидатамъ и поддерживающимъ ихъ партіямъ предоставляется самимъ вступать между собою въ соглашенія, которыя никакимъ уставомъ не регламентируются, и перебаллотировка формально является лишь вторичными выборами между всѣми членами палаты, имѣющими право на занятіе президентскаго поста. Если перебаллотировка или, точнѣе говоря, эти вторичные выборы (scrutin au deuxième tour) не дадутъ никакого результата, т. е. если голоса раздѣлятся между нѣсколькими кандидатами, то производятся третьи выборы (scrutin au troisième tour) точно также безъ всякихъ ограниченій кандидатовъ, и на этотъ разъ судьбу выборовъ рѣшаетъ уже относительное большинство. Послѣ избранія президента приступаютъ къ избранію вице-президентовъ—въ Германіи двухъ, во Франціи четырехъ, затѣмъ секретарей и, наконецъ, особыхъ должностныхъ лицъ палатъ, называемыхъ квесторами, завѣдующихъ финансами палаты (жалованьемъ депутатамъ, издержками по содержанію зданія, печатанію документовъ и т. д.). Система избранія вице-президентовъ, секретарей и квесторовъ отличается въ деталяхъ въ различныхъ странахъ. Такъ, напр., квесторы въ германскомъ рейхстагѣ и прусской палатѣ депутатовъ даже вовсе не выбираются, а назначаются президентомъ палаты. Для

избранія вице-президентовъ и секретарей германское парламентское право остается вѣрнымъ своему постоянному требованію абсолютнаго большинства и потому допускаетъ перебаллотировки. Французское избирательное право признаетъ большинство относительное, и въ перебаллотировкахъ или даже вторичныхъ баллотировкахъ для этихъ членовъ бюро не нуждается. Съ избраніемъ всѣхъ этихъ лицъ заканчивается конституированіе палатъ, и президентъ по старшинству слагаетъ свои временныя обязанности. [1]).

Довольно сильно отличается отъ этой системы конституированіе палаты общинъ въ Англіи. Въ день, на который королевская прокламація назначила открытіе парламента, собираются его члены, какъ благородные лорды, такъ и джентльмены палаты общинъ, въ помѣщеніяхъ своихъ палатъ. Въ палатѣ общинъ клеркъ короны вручаетъ клерку палаты общинъ (особому должностному лицу, не принадлежащему къ составу палаты и, какъ всѣ высшіе чиновники, назначаемому короной, т. е. de facto министерствомъ) списокъ новоизбранныхъ членовъ палаты общинъ; затѣмъ общины отправляются въ палату лордовъ. Тамъ членъ кабинета лордъ-канцлеръ обращается къ обѣимъ палатамъ съ заявленіемъ, что когда члены палаты общинъ принесутъ присягу, то его величество сообщитъ парламенту причины его созванія; такъ какъ къ этому времени долженъ быть избранъ спикеръ палаты общинъ, то джентльмены палаты общинъ имѣютъ собраться въ своемъ помѣщеніи и выбрать подходящее

[1]) При выборахъ депутатовъ судьбу выборовъ рѣшаетъ вторичная баллотировка (scrutin au deuxième tour), при выборахъ президента республики національнымъ собраніемъ (т. е. общимъ собраніемъ обѣихъ палатъ) баллотировки производятся одна за другой неограниченное число разъ, пока наконецъ не получится абсолютное большинство.

лицо на должность спикера. На другой день въ такой-то часъ это лицо должно быть представлено его величеству для утвержденія выборовъ. Выслушавъ это, общины возвращаются въ свое помѣщеніе. Президента по старшинству не существуетъ вовсе, его мѣсто занимаетъ клеркъ палаты общинъ. Съ этого момента палата приступаетъ къ первому своему дѣйствію. Какой либо изъ членовъ палаты общинъ предлагаетъ, обращаясь къ клерку, какъ предсѣдателю, кого либо въ спикеры палаты общинъ. Его поддерживаетъ другой членъ палаты общинъ, и если противъ этого предложенія не возбуждается протеста, то названное лицо безъ процедуры избранія признается спикеромъ. Но бываетъ, хотя сравнительно рѣдко, что третій членъ палаты общинъ предлагаетъ своего кандидата: его поддерживаетъ еще одинъ членъ—и тогда является надобность въ избраніи. При этомъ двѣ особенности отличаютъ англійскую систему избранія спикера отъ континентальной; первая состоитъ въ томъ, что въ Англіи допускаются пренія по поводу избранія, чуждыя при данной процедурѣ парламентамъ Германіи, Франціи, Австріи и другихъ странъ. Лица, предложившія своихъ кандидатовъ, мотивируютъ свои предложенія указаніемъ на заслуги или способности названныхъ ими кандидатовъ, и ихъ указанія могутъ быть оспариваемы, причемъ во время дебатовъ на эту тему преніями руководитъ на правахъ спикера клеркъ палаты общинъ. По окончаніи дебатовъ клеркъ палаты общинъ ставитъ на голосованіе перваго предложеннаго кандидата, и его избраніе, какъ всѣ голосованія палаты общинъ, происходитъ открыто,—въ этомъ вторая характерная особенность англійской системы. Члены палаты удаляются въ двѣ комнаты около залы засѣданій (lobby), изъ которыхъ одна но-

ситъ надпись „да“, другая „нѣтъ“. Вотирующіе за перваго предложеннаго кандидата удаляются въ первую изъ нихъ, вотирующіе противъ него—во вторую. Затѣмъ они выходятъ изъ этихъ комнатъ, причемъ особые счетчики назначенные (изъ числа членовъ палаты) временнымъ президентомъ, т. е. клеркомъ, производятъ подсчетъ. Если первый предложенный кандидатъ получилъ такимъ образомъ большинство, то онъ признается выбраннымъ, и притомъ выбраннымъ не на одну сессію, какъ въ другихъ странахъ. Въ случаѣ, если первые выборы дадутъ отрицательный результатъ, то производится въ томъ же порядкѣ подсчетъ голосовъ за или противъ второго предложеннаго кандидата. Все это происходитъ одинъ разъ въ теченіе не сессіи, какъ въ другихъ странахъ, а цѣлаго законодательнаго періода, на который выбирается палата общинъ, разумѣется, если спикеръ почему либо въ теченіе его самъ не сложитъ своихъ полномочій или не умретъ; тогда на его мѣсто выбирается новый. Вице-президентовъ англійская палата общинъ не знаетъ, какъ не знаетъ и избранныхъ секретарей, такъ какъ ихъ мѣсто занимаетъ постоянное должностное лицо, все тотъ же клеркъ палаты общинъ. Въ случаѣ болѣзни спикера палата выбираетъ новаго. На слѣдующій день король сообщаетъ спикеру черезъ лордъ-канцлера, что онъ удостоился высочайшаго утвержденія. Съ этого момента палата общинъ конституирована и можетъ правильно функціонировать.

По установившемуся въ большей части странъ обычаю президентство въ палатѣ достается члену наиболѣе многочисленной партіи, предложенному ею; мѣста вице-президентовъ—кандидатамъ слѣдующихъ по численности партій. Родиной своей этотъ обычай имѣетъ Англію, гдѣ онъ вытекаетъ изъ необходимо-

сти, такъ какъ англiйскiй парламентъ имѣетъ по большей части только двѣ партiи,—третья, если она и бываетъ, то по своей численности обыкновенно не идетъ въ счетъ. Такъ какъ избранiе производится большинствомъ голосовъ, то совершенно естественно, что рѣшитъ судьбу выборовъ по большей части наиболѣе многочисленная партiя. Однако, бываютъ и исключенiя. Такъ, въ 1884 г. спикеромъ палаты общинъ при господствѣ либеральнаго большинства былъ выбранъ Артуръ Веллеслей Пиль, который сохранилъ свой постъ и въ слѣдующей палатѣ общинъ, избранной въ 1885 г., гдѣ либералы располагали большинствомъ. Новые выборы 1886 г. дали большинство консерваторамъ. Тѣмъ не менѣе лидеръ консервативной партiи въ палатѣ общинъ, Смитъ, предложилъ того же Пиля въ спикеры, какъ человѣка, успѣвшаго, благодаря своему безпристрастiю и искусству, руководить пренiями, снискать себѣ уваженiе и довѣрiе всей палаты. Его поддержалъ Гладстонъ, и Пиль былъ избранъ спикеромъ консервативной палаты общинъ и сохранилъ это званiе до выборовъ 1892 г. Выборы 1892 г. дали большинство либераламъ-гладстонiанцамъ. Пиль къ этому времени оказался либераломъ-унiонистомъ, т. е. членомъ меньшинства; тѣмъ не менѣе вновь былъ избранъ на тотъ же постъ.

Что касается Германiи, то право наиболѣе многочисленныхъ партiй на представительство въ бюро рейхстага считается однимъ изъ обычаевъ рейхстага. Передъ выборами, когда кандидатуры членовъ бюро обсуждаются въ печати и на предварительныхъ собранiяхъ партiй, то дѣлаются постоянныя ссылки на этотъ обычай. Тѣмъ не менѣе съ 1871 г., т. е. съ самаго основанiя Германской имперiи, не было ни одного случая, когда онъ былъ бы соблюденъ въ

полномъ объемѣ, и нерѣдки случаи, когда онъ вовсе не соблюдался.

Тотъ же обычай выдвигается и во Франціи, но тамъ онъ исполняется чаще, чѣмъ въ Германіи, хотя все же бываютъ случаи его нарушенія.

Наиболѣе характернымъ и интереснымъ, съ различныхъ точекъ зрѣнія, такимъ случаемъ было избраніе въ президенты французской палаты Поля Думера въ январѣ 1905 г. Кандидатомъ пяти союзныхъ партій, поддерживавшихъ министерство Комба, былъ старый радикалъ Анри Бриссонъ, уже многократно бывавшій президентомъ палаты. Противъ него была выставлена кандидатура сравнительно молодого, тоже радикала, Поля Думера, который въ послѣдніе годы передъ тѣмъ, оффиціально числясь въ составѣ одной изъ радикальныхъ партій, оказывалъ значительныя услуги націоналистамъ и клерикаламъ. При предварительномъ подсчетѣ голосовъ, дѣлаемомъ на основаніи принадлежности депутатовъ къ той или иной партіи, казалось несомнѣннымъ, что избраннымъ долженъ быть Бриссонъ. И тѣмъ не менѣе большинствомъ 265 противъ 240 при 91 отсутствовавшемъ или воздержавшемся членѣ побѣдилъ Думеръ. Кто оказался перебѣжчикомъ изъ радикальнаго лагеря и, не выражая гласно своей измѣны партіи, пользуясь тайною голосованія, вотировалъ за Думера,—это осталось неизвѣстнымъ, хотя дало поводъ къ взаимнымъ заподозрѣваніямъ и попрекамъ. Избраніе это важно и интересно именно тѣмъ, что оно поставило во Франціи на очередь вопросъ о замѣнѣ закрытой подачи голосовъ подачей открытой, на подобіе англійской. При всѣхъ избраніяхъ опредѣленныхъ лицъ въ различныхъ коллегіяхъ установился обычай закрытой баллотировки, изъ котораго существуетъ лишь очень не-

много исключеній (подобныхъ избранію спикера въ палатѣ общинъ); и это имѣетъ за себя, конечно, весьма серьезныя основанія, лежащія въ личныхъ, дружескихъ или враждебныхъ отношеніяхъ, въ силу которыхъ главное избраніе нерѣдко можетъ оказаться весьма щекотливымъ. Точно также въ настоящее время является общепризнанной истиной, что только тайная подача голосовъ при избраніи депутатовъ можетъ дѣйствительно гарантировать правильное выраженіе воли избирателей. Однако, эти соображенія непримѣнимы въ полномъ объемѣ къ голосованіямъ, производимымъ въ парламентахъ. Депутатъ есть лицо, облеченное довѣріемъ широкихъ слоевъ избирателей и уполномоченныхъ на исполненіе, отъ ихъ лица, одной изъ важнѣйшихъ функцій государственной жизни. Чтобы быть избраннымъ въ парламентъ, нужно пользоваться совершенно исключительнымъ довѣріемъ и нужно заслужить это довѣріе. Слѣдовательно, соображенія щекотливости или неловкости, которыя могли бы руководить большинствомъ людей при голосованіяхъ въ различныхъ коллегіяхъ, менѣе важныхъ, чѣмъ парламентъ, если бы баллотировка производилась открыто, не должны имѣть мѣста по отношенію къ избраніямъ, производимымъ депутатами. Точно также, зависимое положеніе многихъ избирателей, которое при открытой подачѣ голосовъ не дало бы имъ возможности при парламентскихъ выборахъ высказываться согласно съ ихъ убѣжденіями, не можетъ имѣть мѣста въ примѣненіи къ депутатамъ, для которыхъ готовность мужественно высказывать свои убѣжденія безусловно обязательна. Вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ выборы, которые производятся въ парламентѣ, и особенно выборы президентовъ палатъ или президента республики (если таковые производятся парламен-

томъ, какъ это имѣетъ мѣсто во Франціи), или выборы какихъ бы то ни было уполномоченныхъ лицъ, напримѣръ, сенаторовъ конгресса, избираемыхъ въ законодательныхъ парламентахъ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американской федеративной республики, являются актами въ высокой мѣрѣ политическими, по отношенію къ которымъ избиратели должны имѣть право и возможность требовать отчета отъ своего депутата. А какъ давать отчетъ при тайнѣ голосованія, дающей избирателямъ возможность лишь подозрѣвать своего избранника въ недобросовѣстномъ, или несоотвѣтствующемъ желаніямъ избирателей, исполненіи своей обязанности, но никогда не дающей полной увѣренности. Подобныя соображенія были высказаны во французской печати, въ особенности радикальной и соціалистической, въ началѣ 1905 г. послѣ указаннаго инцидента съ Думеромъ, и возможно, что этотъ инцидентъ явится исходною точкою движенія въ пользу открытой подачи голосовъ въ парламентахъ при всякихъ выборахъ, происходящихъ въ нихъ.

Когда бюро парламента конституировано, то начинается его дѣятельность. Первымъ, если не хронологически, то, по крайней мѣрѣ, логически, дѣломъ всякой избранной палаты является провѣрка полномочій ея членовъ. Въ самомъ дѣлѣ, парламентскіе выборы являются весьма трудною и сложною процедурою. Составленіе избирательныхъ списковъ, въ которые должны быть включены всѣ лица, имѣющія право голоса въ странѣ (а таковыхъ имѣется въ странѣ нѣсколько милліоновъ) и не долженъ быть включенъ никто, не имѣющій таковаго права, правильное раздѣленіе округа на избирательные участки, соотвѣтствующій закону составъ избирательнаго бюро, правильный подсчетъ милліоновъ бюллетеней, правильное признаніе нѣко-

торыхъ изъ нихъ незаконными вслѣдствіе того, что они возбуждаютъ сомнѣніе въ свободной подачѣ голоса избирателемъ [1]) и т. д., и т. д.,—все это въ общей своей суммѣ представляетъ нѣчто до крайности сложное и трудное, открывающее легкую возможность для массы ошибокъ. Мало этого: выборы всегда открываютъ просторъ политическимъ страстямъ, которыя нерѣдко ведутъ къ злостному искаженію народной воли. Подкупъ избирателей, незаконное давленіе на нихъ властей—все это явленія нерѣдкія. Разъ они имѣютъ мѣсто, то, слѣдовательно, выборы произошли при условіяхъ, уничтожающихъ увѣренность въ томъ, что они дѣйствительно выражаютъ волю большинства избирателей. Въ виду этого нерѣдко является необходимость кассаціи выборовъ, которая, конечно, возможна только послѣ детальной и тщательной провѣрки всей избирательной процедуры въ данномъ округѣ и всѣхъ заявленныхъ противъ нея протестовъ. Но кому должно быть предоставлено право таковой провѣрки?

Громадное большинство существующихъ конституцій предоставляетъ его самимъ палатамъ. „Каждая

---

[1]) Избирательный бюллетень (для примѣра приведемъ постановленіе германскаго избирательнаго закона) долженъ быть написанъ или напечатанъ на бѣлой бумагѣ; на немъ должно находиться имя кандидата, можетъ быть обозначено его званіе и адресъ, но всякія другія надписи, а также подчеркиваніе, крестики или какіе бы то ни было знаки, до простыхъ пятенъ включительно, дѣлаютъ бюллетень незаконнымъ. Рядъ этихъ формальностей установленъ для охраненія избирательной тайны и для затрудненія возможности подкупа. Предполагается, что крестикъ или какой нибудь знакъ на бюллетенѣ можетъ служить условнымъ знакомъ для того, чтобы кто либо, просматривающій бюллетени, могъ убѣдиться въ томъ, что извѣстный ему избиратель, дѣйствительно, подалъ голосъ такъ, какъ это было договорено между ними.

изъ палатъ является судьею правъ своихъ членовъ на избраніе и правильности ихъ выборовъ",—гласитъ 10-я статья французскаго конституціоннаго закона 16 іюля 1875 г.—„Каждая палата сама является судьею относительно избранія, полномочій и правъ своихъ членовъ",—гласитъ § 5 ст. 1-й конституціи Соединенныхъ Штатовъ.—„Рейхстагъ разсматриваетъ и провѣряетъ полномочія своихъ членовъ",—гласитъ статья 27-я конституціи Германской имперіи. Подобныя же постановленія имѣются въ конституціяхъ прусской, австрійской, бельгійской, шведской, датской, нидерландской и др. Для цѣлей первоначальной провѣрки выборовъ рейхстагъ по жребію дѣлится на 7 отдѣленій, изъ которыхъ каждому предоставляется, опять-таки по жребію, разсмотрѣніе одной седьмой части всѣхъ выборовъ; отдѣленія объ избраніяхъ, признанныхъ ими безспорными, представляютъ докладъ непосредственно рейхстагу; но если они встрѣтятъ сомнѣнія въ правильности выборовъ въ какомъ либо округѣ, то дѣло передается на разсмотрѣніе спеціальной парламентской комиссіи изъ 14 членовъ, избранныхъ по два отъ каждаго отдѣленія; въ эту же комиссію передаются также дѣла и о всѣхъ выборахъ, противъ которыхъ заявленъ въ узаконенный срокъ протестъ кѣмъ либо изъ избирателей, хотя бы отдѣленіе нашло протестъ неосновательнымъ; затѣмъ, уже комиссія представляетъ докладъ рейхстагу, который окончательно рѣшаетъ вопросъ и либо утверждаетъ выборы, либо ихъ кассируетъ. если найдетъ протесты противъ нихъ основательными. Во всякомъ случаѣ, рѣшеніе рейхстага является окончательнымъ и безапелляціоннымъ. Съ нѣкоторыми отклоненіями въ частностяхъ такъ же происходитъ провѣрка полномочій и въ другихъ странахъ, гдѣ она предоставлена палатамъ, именно палатамъ,

каждой въ отдѣльности, а не парламенту въ его цѣломъ. Порядокъ разсмотрѣнія полномочій, какъ мы видѣли, опредѣляется жребіемъ. До тѣхъ поръ, пока вопросъ о правильности избранія того или иного депутата не рѣшенъ отрицательно, до тѣхъ поръ этотъ депутатъ пользуется всѣми своими правами и, слѣдовательно, принимаетъ участіе въ засѣданіяхъ палаты по всѣмъ вопросамъ, въ томъ числѣ и по вопросу о провѣркѣ полномочій своихъ товарищей; при провѣркѣ его полномочій онъ имѣетъ право защищаться, но, конечно, не голосовать. Такимъ образомъ, при такомъ способѣ провѣрки мы видимъ странность, состоящую въ томъ, что палата, состоящая изъ лицъ, полномочія которыхъ не провѣрены и не утверждены,—а слѣдовательно могутъ впослѣдствіи подвергнуться кассаціи,—провѣряютъ полномочія товарищей. Такая провѣрка имѣетъ смыслъ лишь при допущеніи одной презумпціи: что во всякомъ случаѣ большинство палаты, и притомъ большинство значительное, избрано правильно. Такъ это, конечно, и бываетъ въ большинствѣ случаевъ. Но тамъ, гдѣ выборы происходятъ подъ сильнымъ правительственнымъ давленіемъ, какъ, напр., въ Испаніи и въ Италіи, и еще въ большей степени въ такихъ странахъ, какъ Южно-Американскія республики или княжества и королевства Балканскаго полуострова, тамъ парламентъ всегда, въ большей или меньшей степени, оказывается подтасованнымъ и соотвѣтствующимъ не желаніямъ массы избирателей, а желаніямъ правящей партіи. И тамъ нерѣдко провѣрка полномочій, производимая палатой, бываетъ ничѣмъ инымъ, какъ способомъ закончить дѣло фальсификаціи народной воли. Въ палату, несмотря на всѣ ухищренія, несмотря на все давленіе, несмотря на искаженные избирательные списки, проникло нѣкоторое

количество представителей оппозиціи—и вотъ торжествующее большинство, чтобы заглушить ихъ голосъ, кассируетъ подъ какими нибудь формальными и иногда совершенно несоотвѣтствующими дѣйствительности предлогами ихъ выборы и назначаетъ новые. Подобное явленіе, конечно, невозможно въ странахъ, привыкшихъ къ политической жизни, съ выработанными парламентскими формами, какъ въ Германіи, Франціи, Бельгіи, по крайней мѣрѣ, невозможны въ такой грубой формѣ. Правильные выборы и свобода агитаціи слишкомъ дороги народной массѣ, чтобы она могла допустить грубое и повсемѣстное его нарушеніе. Однако, и тамъ провѣрка полномочій иногда является орудіемъ не для утвержденія законности и возстановленія народной воли, а орудіемъ опредѣленныхъ политическихъ страстей. Не разъ бывало, что палата, установляя сегодня, при провѣркѣ полномочій одного депутата, одинъ принципъ, при провѣркѣ полномочій другого депутата устанавливала какъ разъ другой. Въ Германіи, напр., не разъ имѣли мѣсто случаи, когда активное участіе ландрата или другого чиновника администраціи въ избирательной борьбѣ не считалось незаконнымъ давленіемъ на выборы и не давало повода для ихъ кассаціи; не разъ, напротивъ, оно признавалось именно таковымъ.

Въ виду того, что всякая парламентская палата неизбѣжно является ареной борьбы политическихъ страстей и, слѣдовательно, менѣе, чѣмъ какой-либо другой органъ государственнаго строя, можетъ считаться компетентною въ оцѣнкѣ правильности пріемовъ, употребленныхъ какъ политическими партіями, такъ и правительствомъ во время выборовъ, а также въ виду той уже указанной аномаліи, что провѣрка полномочій палатой подразумѣваетъ провѣрку, про-

изводимую лицами, полномочія которыхъ еще не провѣрены, въ виду этого уже давно и теоретики государственнаго права, и сама парламентская жизнь ищутъ другого органа, на который могла бы быть возложена эта важная функція. Конечно, правительство можетъ быть органомъ для исполненія этой задачи въ еще меньшей степени, чѣмъ палата. Такимъ органомъ можетъ быть судъ, независимый какъ отъ законодательной, такъ и отъ исполнительной власти, и именно къ нему обратилось англійское государственное право. Въ прежніе годы въ Англіи, такъ же какъ и въ другихъ странахъ, обязанность провѣрки полномочій депутатовъ лежала на самой палатѣ общинъ, только съ нѣкоторыми техническими особенностями. Тамъ рѣшеніе въ окончательномъ видѣ постановлялось не палатой въ полномъ ея составѣ, а только спеціальной комиссіей: для провѣрки полномочій каждаго отдѣльнаго депутата спикеръ по жребію назначалъ 33 членовъ палаты общинъ, и какъ депутатъ, полномочія котораго подлежали провѣркѣ, такъ и депутатъ, который оспаривалъ полномочія даннаго депутата, имѣли право отвода, каждый одной трети этой комиссіи; затѣмъ обѣ стороны назначали отъ себя по одному добавочному депутату и образовывалась комиссія изъ 13 членовъ, которая производила провѣрку и рѣшала вопросъ окончательно безъ обсужденія его въ палатѣ. Но закономъ 1868 г. эта процедура совершенно измѣнена. Въ настоящее время палата общинъ рѣшаетъ только одну часть вопроса, именно, вопросъ о правѣ того или иного члена засѣдать на ея скамьяхъ; въ случаѣ, если депутатъ самъ по себѣ, какъ личность, не соотвѣтствуетъ требованіямъ закона, то палата кассируетъ его выборы, хотя бы они совершились совершенно правильно. Но самая

процедура выборовъ разсматривается судомъ королевской скамьи, который и является безапелляціонной инстанціей для утвержденія или кассаціи выборовъ. Онъ доводитъ о своемъ рѣшеніи только до свѣдѣнія палаты, и ея спикеръ обязанъ назначить новые выборы въ случаѣ, если старые оказались кассированными. Любопытно, что когда этотъ новый законъ обсуждался въ пармаментѣ, то наибольшее противодѣйствіе онъ встрѣтилъ не въ самомъ парламентѣ, права котораго имъ ограничивались, а внѣ его, именно въ магистратурѣ. Запрошенный по поводу проекта судъ королевской скамьи высказалъ по поводу его слѣдующее мнѣніе:

„Вѣра публики въ безпристрастіе судей будетъ совершенно подорвана, если судъ въ тотъ моментъ, когда только-что закончилась политическая борьба и когда вызванныя ею страсти еще не улеглись, будетъ принужденъ отправляться на театръ недавней борьбы, чтобы среди этихъ страстей политическихъ партій вникать во всѣ детали избирательной практики, разбирать вопросы о подкупности цѣлыхъ селеній или отдѣльныхъ лицъ—и все это, полагаясь нерѣдко на свидѣтельства наиболѣе сомнительныя. Во имя достоинства суда мы протестуемъ самымъ энергичнымъ, самымъ торжественнымъ образомъ противъ настоящаго неконституціоннаго проекта, который можетъ достигнуть только одного результата—именно ослабленія всеобщаго уваженія къ магистратурѣ".

„Съ какою цѣлью палата,—говорилось въ то же время въ палатѣ общинъ,—провѣряя полномочія своихъ членовъ, будетъ переносить въ свою среду окончившуюся выборную борьбу? Зачѣмъ вмѣсто перваго привѣта, которымъ должны бы обмѣниваться вошедшіе въ составъ палаты общинъ новые члены, мы бу-

демъ давать мѣсто жестокимъ взаимнымъ обвиненіямъ и разнуздывать политическія страсти на личной почвѣ? Контроль за соблюденіемъ избирательнаго закона, какъ всѣхъ законовъ, долженъ быть возложенъ на судъ. Палата отъ этого выиграетъ время, и выиграетъ такъ же правильный ходъ ея занятій".

До сихъ поръ, однако, англійскому примѣру не послѣдовало даже право Соединенныхъ Штатовъ, которое находится подъ сильнымъ и постояннымъ воздѣйствіемъ права англійскаго. Только Канада закономъ 1894 г. перенесла провѣрку полномочій депутатовъ изъ стѣнъ парламента въ залы мѣстныхъ судовъ. Японія, конституція которой 1899 г. создавалась преимущественно подъ вліяніемъ прусской, этотъ институтъ заимствовала изъ конституціи англійской. Наконецъ, Португалія закономъ 1894 г. ввела промежуточный способъ провѣрки полномочій. По общему правилу полномочія депутатовъ провѣряются палатой, но въ случаѣ требованія не менѣе, чѣмъ 15 депутатовъ, провѣрка оспариваемыхъ полномочій отдѣльнаго депутата переносится въ судъ.

Нетрудно замѣтить, какого рода историческія условія содѣйствовали принятію той или иной изъ этихъ системъ. Тамъ, гдѣ парламентъ развивался въ постоянной борьбѣ съ исполнительной властью и гдѣ судъ въ большей мѣрѣ зависитъ отъ власти исполнительной, чѣмъ это было бы желательно съ точки зрѣнія интересовъ правосудія, тамъ парламенты совершенно естественно требуютъ себѣ права провѣрки полномочій своихъ членовъ; напротивъ, монархическая власть не прочь была бы изъять изъ ихъ компетенціи это право, но обыкновенно въ концѣ концовъ уступаетъ имъ. Въ Японіи передача этой функціи въ вѣдѣніе судовъ явилась, конечно, результатомъ общаго

стремленія авторовъ конституціи дать какъ можно меньше правъ парламенту и какъ можно болѣе усилить прерогативы короны. Напротивъ, при нормальномъ развитіи парламентской жизни, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи, является стремленіе передать эту функцію въ вѣдѣніе органа, по возможности болѣе чуждаго политическихъ страстей.

Провѣркой полномочій депутатовъ функціи тѣхъ отдѣленій, на которыя дѣлится германскій рейхстагъ (или соотвѣтствующія имъ 11 отдѣленій, на которыя дѣлится французская палата депутатовъ и сенатъ), не оканчиваются. Они существуютъ еще, какъ органъ избранія парламентскихъ комиссій, которымъ въ парламентской жизни принадлежитъ очень большая роль. Всѣ важнѣйшіе проекты отсылаются парламентомъ для детальнаго разсмотрѣнія и изученія въ какую-либо изъ комиссій, смотря по важности проекта состоящую изъ 7, 14, 21 или 28 членовъ въ Германіи или 11, 22 и 33 членовъ во Франціи. Отдѣленія избираютъ въ каждую комиссію равное число членовъ— отъ 1 до 4 въ каждую, причемъ они имѣютъ право выбирать не только изъ членовъ своего отдѣленія, но изъ всего рейхстага. Впрочемъ, эта функція давно уже оказалась фиктивной; въ настоящее время въ Германіи избраніе членовъ комиссіи de facto принадлежитъ самимъ партіямъ и регулируется въ извѣстной степени особымъ парламентскимъ органомъ, извѣстнымъ подъ именемъ конвента сеньоровъ (senioren convent). Конвентъ сеньоровъ есть постоянно дѣйствующій органъ, о которомъ ни однимъ словомъ не упоминаетъ ни конституція, ни парламентскій регламентъ. Онъ составляется изъ лицъ, уполномоченныхъ парламентскими партіями, и собирается регулярно подъ предсѣдательствомъ президента рейхстага,

являясь какъ бы совѣщательнымъ, но весьма вліятельнымъ органомъ при немъ для рѣшенія всѣхъ вопросовъ, связанныхъ съ установленіемъ порядка дня очереди обсужденія проектовъ и т. д. Въ началѣ каждаго законодательнаго періода, слѣдовательно, послѣ каждыхъ парламентскихъ выборовъ конвентъ сеньоровъ установляетъ опредѣленную норму представителей разныхъ политическихъ партій въ комиссіяхъ 7-членной, 14-членной и т. д., пропорціонально ихъ численности въ рейхстагѣ; такъ, партія центра имѣетъ право на 8 мѣстъ въ 28-членной комиссіи, на 2 мѣста въ 7-членной и т. д. Затѣмъ уже партіямъ предоставляется отъ себя выбрать подходящихъ лицъ для каждой комиссіи, а отдѣленія рейхстага только принимаютъ къ свѣдѣнію и къ исполненію это постановленіе партій. Жизнь создала такимъ образомъ опредѣленный органъ государственной власти, не предусмотрѣнный закономъ, который не только существуетъ параллельно съ органами, регламентированными законами, но даже оттѣсняетъ ихъ на второй планъ.

Формально порядокъ дня устанавливаетъ президентъ рейхстага и онъ же на каждомъ засѣданіи назначаетъ день и часъ слѣдующаго засѣданія. Фактически онъ въ этомъ отношеніи зависитъ отъ конвента сеньоровъ и отчасти членовъ рейхстага in pleno, которые могутъ протестовать противъ опредѣленнаго президентомъ порядка дня и добиться его измѣненія большинствомъ голосовъ.

Занятія всякаго парламента сводятся, во-первыхъ, къ обсужденію законопроектовъ или проектовъ, внесенныхъ правительствомъ или исходящихъ изъ среды самого парламента (въ Германіи послѣдніе называются „инициативными предложеніями"—Initiativ Anträge),

во-вторыхъ, къ запросамъ и интерпелляціямъ, съ которыми члены парламентовъ обращаются къ членамъ правительства, въ-третьихъ, къ отвѣтамъ на тронную рѣчь, различнымъ манифестаціямъ и резолюціямъ, постановляемымъ парламентомъ, и нѣкоторымъ частнымъ случайнымъ вопросамъ (о судебномъ преслѣдованіи депутатовъ, о возбужденіи уголовнаго преслѣдованія противъ членовъ правительства и т. д.), наконецъ къ установленію порядка дня. Въ число законопроектовъ входитъ и самый важный изъ нихъ—бюджетъ на будущій финансовый годъ. Порядокъ обсужденія правительственныхъ проектовъ и проектовъ, исходящихъ изъ среды парламента, ничѣмъ не отличается одинъ отъ другого, кромѣ преимущественнаго назначенія въ очередь дня правительственнаго проекта и сравнительной трудности для иниціативнаго предложенія добиться постановки на очередь. По германскому праву парламентскій проектъ ставится на обсужденіе только тогда, когда онъ внесенъ не менѣе, чѣмъ 15-ю членами парламента, что дѣлаетъ группу единомышленныхъ депутатовъ парламентской партіей только въ случаѣ, если она состоитъ не менѣе чѣмъ изъ 15 членовъ. Иниціативнымъ проектамъ отводится обыкновенно въ большинствѣ парламентовъ одинъ день въ недѣлю. Такъ, въ германскомъ рейхстагѣ для нихъ назначается среда и этотъ день по имени министра Шверина, введшаго этотъ обычай, носитъ кличку Шверинскихъ дней (Schwerintage), но въ этотъ же день рейхстагъ обязанъ покончить и нѣкоторыя другія дѣла. По обычаю, установившемуся во всѣхъ почти парламентахъ,—а во многихъ парламентахъ, какъ, напр., въ германскомъ, онъ даже регламентированъ парламентскимъ уставомъ,—каждый проектъ, не исключая бюджета, подвергается тремъ чтеніямъ,

конечно, въ томъ случаѣ, если онъ не будетъ забракованъ при первомъ же или при второмъ чтеніи. Первое чтеніе назначается въ Германіи не ранѣе чѣмъ черезъ три дня послѣ того, какъ проектъ (все равно, правительственный или парламентскій) будетъ напечатанъ и розданъ депутатамъ. Первое обсужденіе или такъ называемое чтеніе проекта состоитъ въ общемъ обсужденіи основныхъ принциповъ проекта, по окончаніи котораго ставится вопросъ о передачѣ его въ комиссію. Парламентъ, если онъ не отвергнетъ проекта сразу, можетъ или отослать его въ комиссію, или назначить немедленно второе чтеніе безъ комиссіоннаго обсужденія. Въ комиссію проекты отсылаются по двумъ главнымъ причинамъ: либо когда они представляются настолько сложными, что требуютъ спеціальнаго разсмотрѣнія по возможности знатоковъ вопроса, либо, когда правительство для подкрѣпленія своего проекта желаетъ сообщить какія либо свѣдѣнія, которыя должны остаться въ тайнѣ. Такъ, напр., военные законопроекты не разъ передавались въ комиссію, которой канцлеръ сообщалъ не подлежащія огласкѣ свѣдѣнія о состояніи вооруженныхъ силъ Германіи иностранныхъ державъ. Члены комиссіи даютъ обязательство—и до сихъ поръ не было случая его нарушенія, по крайней мѣрѣ, не было случаевъ, которые возбуждали бы протесты со стороны правительства,—сохранять подобныя свѣдѣнія въ тайнѣ. Въ германскомъ рейхстагѣ существуетъ 6 постоянныхъ комиссій: комиссія бюджетная, комиссія юридическая, комиссія для разсмотрѣнія подаваемыхъ въ рейхстагъ петицій и т. д., и, кромѣ того, въ отдѣльныхъ случаяхъ рейхстагъ назначаетъ временныя комиссіи. Комиссія разсматриваетъ проектъ во всей его подробности и затѣмъ представляетъ

рейхстагу докладъ, который печатается и раздается членамъ рейхстага. Не ранѣе чѣмъ черезъ два дня послѣ раздачи доклада можетъ быть назначено второе чтеніе проекта. Если проектъ не поступалъ вовсе въ комиссію, то второе чтеніе по правилу назначается тоже не ранѣе какъ черезъ 2 дня послѣ окончанія перваго чтенія, но въ исключительныхъ случаяхъ рейхстагъ имѣетъ право назначить его раньше и даже въ тотъ самый день, когда окончено первое чтеніе. Второе обсужденіе или второе чтеніе есть обсужденіе проекта въ подробностяхъ по отдѣльнымъ статьямъ. Во время него всѣмъ депутатамъ рейхстага дозволяется вносить поправки къ каждой статьѣ обсуждаемаго проекта; эти поправки не считаются уже иниціативными предложеніями и, слѣдовательно, не требуютъ поддержки 15 человѣкъ. Если статьи проекта одна за другой отвергаются рейхстагомъ, то проектъ считается похороненнымъ и до третьяго чтенія не доживаетъ; но разъ уже онъ дожилъ до второго чтенія, то отъ него обыкновенно остается хоть что нибудь, такъ что, по окончаніи второго чтенія, назначается чтеніе третье, тоже по общему правилу не менѣе чѣмъ черезъ два дня, причемъ этотъ срокъ тоже можетъ быть сокращенъ до одного дня или даже вообще обойденъ. Третье чтеніе есть, въ сущности, съ формальной стороны повтореніе второго. Оно тоже производится по статьямъ, тоже допускаются поправки къ каждой отдѣльной статьѣ, но на этотъ разъ вносимыя не менѣе, чѣмъ 30-ю членами. Необходимость въ третьемъ чтеніи создается по общему правилу тѣмъ, что во второмъ чтеніи почти всякій проектъ настолько измѣняется, что нерѣдко и авторы не узнаютъ его и при окончательномъ голосованіи голосуютъ даже противъ него. Голосуется отдѣльно каждая статья

со всѣми предложенными къ ней поправками и затѣмъ, когда окончено голосованіе всѣхъ статей, производится послѣднее, окончательное голосованіе проекта въ цѣломъ. Группа депутатовъ, которая вотировала за однѣ статьи проекта и противъ другихъ, оказавшихся тѣмъ не менѣе принятыми при окончательномъ голосованіи, стоитъ передъ дилеммой: признать ли проектъ въ общемъ итогѣ, не смотря на наличность въ немъ нежелательныхъ съ ея точки зрѣнія пунктовъ, шагомъ впередъ, или, благодаря имъ, шагомъ назадъ. Такъ, напр., германская соціалъ-демократія, какъ въ рейхстагѣ, такъ и въ ландтагахъ при обсужденіи бюджета голосуетъ за различныя его статьи, предназначенныя на удовлетвореніе культурныхъ нуждъ, и противъ другихъ его статей, опредѣляющихъ расходы на армію и флотъ, на содержаніе королевскихъ домовъ (въ отдѣльныхъ ландтагахъ) и т. д. Въ окончательномъ итогѣ она всегда голосуетъ противъ бюджета въ цѣломъ, ибо эти статьи въ немъ остаются. Только нѣсколько разъ баварская соціалъ-демократія, ведя борьбу противъ отдѣльныхъ статей бюджета, тѣмъ не менѣе въ окончательномъ итогѣ голосовала за бюджетъ, чѣмъ вызвала сильное недовольство остальной германской соціалъ-демократіи.

По большинству вопросовъ голосованіе производится вставаніемъ и сидѣніемъ, причемъ послѣ перваго голосованія производится обыкновенно и такъ называемое Gegenprobe, т. е. тѣмъ, что сидѣли въ началѣ, предлагается встать, а тѣмъ, кому ранѣе предлагалось встать, предлагается сидѣть. Произведенное голосованіе такимъ образомъ не всегда даетъ несомнѣнный результатъ: если хоть кто нибудь въ составѣ бюро рейхстага, хотя бы одинъ изъ его секретарей, выражаетъ сомнѣніе въ томъ, какъ выразилось

голосованіе, то голосованіе производится вторично по англійскому способу съ небольшими варіаціями. Всѣмъ депутатамъ предлагается удалиться изъ залы засѣданій, затѣмъ всѣ двери залы, кромѣ двухъ: одной называемой „дверью да", другой—„дверью нѣтъ" (Ja-Thür и Nein-Thür) закрываются и по звонку предсѣдателя депутаты возвращаются въ залу черезъ одну изъ этихъ дверей. У дверей стоитъ по два секретаря, которые производятъ подсчетъ. По требованію 10 членовъ рейхстага можетъ быть произведено именное голосованіе, во время котораго депутаты вызываются въ алфавитномъ порядкѣ и отвѣчаютъ на поставленный президентомъ вопросъ „да" или „нѣтъ"; секретари производятъ подсчетъ.

Преніями руководитъ президентъ или въ случаѣ его отсутствія одинъ изъ вице-президентовъ. Онъ ставитъ вопросы въ извѣстной очереди, отчасти регламентированной уставомъ, отчасти предоставленной его дискреціонной власти, даетъ слово ораторамъ. При обсужденіи каждаго предложенія его иниціаторы имѣютъ преимущественное право на голосъ. Точно также докладчики комиссій пользуются преимущественными правами. По германскому праву совершенно исключительными правами пользуются также члены бундесрата. „Каждый членъ бундесрата, — гласитъ статья 9-я германской конституціи, — имѣетъ право присутствовать въ рейхстагѣ и требовать слова каждый разъ, когда онъ этого желаетъ, для изложенія мнѣній своего правительства даже тогда, когда это мнѣніе не было принято большинствомъ бундесрата". Эта статья конституціи толкуется германскимъ правительствомъ такъ, что члены бундесрата пользуются правомъ говорить не въ очередь, а по болѣе раннему толкованію они вовсе не обязаны подчиняться власти президента,

который не имѣетъ права ни сдѣлать имъ замѣчаніе о томъ, что они говорятъ не къ дѣлу, ни призвать ихъ къ порядку, какъ можетъ призвать всякаго члена рейхстага.

Съ теченіемъ времени и въ особенности съ выходомъ въ отставку Бисмарка теорію эту пришлось оставить. Въ другихъ странахъ, не исключая и Австріи, гдѣ министры тоже не принадлежатъ обыкновенно къ составу парламента и, слѣдовательно, участія въ выборѣ не принимаютъ, этотъ вопросъ даже не поднимался и власть президента не оспаривалась.

Всѣ остальные вопросы, обсуждаемые въ парламентѣ, подвергаются по общему правилу только одному чтенію.

Въ англійскихъ палатахъ, на родинѣ парламентаризма и въ частности обычая трехъ чтеній, этотъ обычай подвергся въ послѣднія два столѣтія сильному измѣненію. Первое чтеніе давно обратилось въ формальность. Оно состоитъ въ самой краткой мотивировкѣ билля, дѣлаемой лицомъ, вносящимъ его (министромъ или членомъ палаты), послѣ котораго спикеръ ставитъ вопросъ: прочесть ли билль въ первый разъ немедленно. Вопросъ прежде въ силу обычая, а съ 1852 въ силу постановленія палаты общинъ рѣшается въ ней безъ преній простымъ голосованіемъ. Въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ палата отвѣчаетъ на него отрицательно; и отрицательное рѣшеніе означаетъ только отсрочку чтенія на неопредѣленный срокъ, но добиться его въ такомъ случаѣ бываетъ крайне трудно, хотя и не невозможно. Долгомъ вѣжливости считается допустить первое чтеніе, которое и производится, и состоитъ теперь въ томъ, что клеркъ палаты громко читаетъ заглавіе билля.

Нерѣдко билль, благополучно пережившій первое

чтеніе, вовсе не доживаетъ до второго, и на этой стадіи останавливается значительное число биллей, вносимыхъ по иниціативѣ парламента. Наконецъ, иниціаторамъ удается добиться отъ спикера, дѣйствующаго по соглашенію съ лидерами партій, поставить на очередь дня второе обсужденіе билля. Оно имѣетъ характеръ общепринципіальный и соотвѣтствуетъ германскому первому; подробности билля не обсуждаются. По окончаніи преній ставится вопросъ о чтеніи билля во второй разъ. Болѣе серьезные билли по большей части пропускаются палатой и во второмъ чтеніи, хотя бы большинство ея было настроено враждебно къ нимъ; но иногда къ предложенію (о вторичномъ прочтеніи билля) дѣлается поправка: назначить его черезъ три (или черезъ шесть) мѣсяцевъ, т. е. на время парламентскихъ каникулъ. Это англійская форма отверженія билля. Послѣ вторичнаго прочтенія билля (de facto опять-таки лишь его заглавія) ставится вопросъ о передачѣ билля въ „комитетъ всего дома“ или же въ какой нибудь изъ спеціальныхъ комитетовъ. Финансовые билли и нѣкоторые другіе идутъ въ спеціальные комитеты (комиссіи), которые въ началѣ законодательнаго періода избираются на весь періодъ; остальные обсуждаются палатой общинъ (и лордовъ также), которая въ полномъ составѣ обращается въ комитетъ. Передача билля въ комитетъ рѣшается обыкновенно безъ преній, такъ какъ она является естественнымъ послѣдствіемъ вторичнаго чтенія; но въ существующихъ постановленіяхъ палатъ, которыми опредѣляется порядокъ ихъ засѣданій, нѣтъ ничего, что мѣшало бы поднять пренія по поводу вопроса о передачѣ въ комитетъ и обратить ихъ какъ бы въ добавочное чтеніе.

Когда вопросъ рѣшенъ утвердительно, то спи-

керъ ставитъ вопросъ: долженъ ли онъ немедленно покинуть свое мѣсто. Утвердительный отвѣтъ палаты обозначаетъ, что палата обращается въ комитетъ, въ которомъ предсѣдательствуетъ не спикеръ, а особый президентъ, chairman; иногда черманъ финансоваго комитета государственныхъ доходовъ (commitee of ways and means) или же особый черманъ, избранный палатой послѣ ея обращенія въ первый разъ въ комитетъ. При отрицательномъ отвѣтѣ дѣлается указаніе на день, когда начнется чтеніе билля въ комитетѣ.

Комитетское чтеніе и есть то, что въ Германіи является вторымъ чтеніемъ. Здѣсь обсуждается каждая статья проекта въ отдѣльности, и къ каждой вносятся поправки, которыя иногда измѣняютъ билль до неузнаваемости. Каждая статья голосуется отдѣльно. Отличіе комитетскаго обсужденія отъ палатскаго постепенно сдѣлалось совершенно призрачнымъ; прежде оно состояло въ томъ, что комитетское обсужденіе было проще, допускало больше свободы въ порядкѣ преній, менѣе связывая ихъ различными стѣснительными условіями. Прежде допускалось, что ораторы въ комитетѣ могутъ говорить сидя, но уже въ 1601 году рѣчь, произнесенная ораторомъ, не вставая съ мѣста, вызвала протестъ и требованіе встать, послѣ чего эта вольность комитетскаго обсужденія окончательно вышла изъ употребленія. Кромѣ различія въ личности предсѣдательствующаго, осталось одно существенное отличіе: въ комитетѣ ораторъ можетъ требовать слова нѣсколько разъ, тогда какъ въ засѣданіи палаты по одному и тому же вопросу онъ можетъ потребовать слова вторично лишь въ нѣкоторыхъ, строго опредѣленныхъ случаяхъ (напр., для исправленія неправильно истолкованныхъ другимъ ораторомъ его словъ).

Комитетское обсужденіе билля заканчивается вопросомъ чермана: долженъ ли онъ сдѣлать докладъ палатѣ о рѣшеніяхъ комитета. Утвердительный отвѣтъ означаетъ окончаніе обсужденія и принятіе билля комитетомъ. Черманъ слагаетъ съ себя предсѣдательскія полномочія и его мѣсто вновь занимаетъ спикеръ.

Третье чтеніе начинается обыкновенно краткимъ докладомъ чермана палатѣ, являющимся резюме предыдущихъ преній. Онъ служитъ исходной точкой новыхъ дебатовъ. Прежде третье чтеніе было тѣмъ, чѣмъ оно донынѣ остается въ Германіи, т. е. вторичнымъ обсужденіемъ проекта во всѣхъ его подробностяхъ. Но постепенно оно потеряло въ Англіи такой характеръ, и постановленіемъ палаты общинъ 1856 г. при немъ допускаются поправки только чисто-редакціоннаго свойства. Съ тѣхъ поръ третье обсужденіе является какъ бы повтореніемъ второго (т. е. перваго по германскимъ понятіямъ); пренія ведутся лишь общія и обыкновенно продолжаются не очень долго, хотя партіи напрягаютъ всѣ свои силы. По ихъ окончаніи билль прочитывается въ третій разъ, и проектъ принятъ. Послѣ этого онъ переходитъ въ другую палату, гдѣ подвергается той же процедурѣ.

Изъ этого мы видимъ, что рѣшающее значеніе имѣетъ сначала второе, а потомъ комитетское обсужденіе проекта. Первое потеряло всякое значеніе, а третье могло бы быть соединено съ комитетскимъ безъ большого ущерба для дѣла; безусловно необходимымъ оно является только для биллей, подвергающихся обсужденію не комитета всей палаты, а какого либо изъ спеціальныхъ комитетовъ. Тѣмъ не менѣе большинство парламентскихъ странъ заимствовало систему трехъ чтеній. Франція составляетъ одно изъ немногихъ исключеній: число чтеній въ ней не ука

зано ни регламентомъ, ни какимъ либо законодательнымъ актомъ, и большинство проектовъ проходитъ лишь два чтенія, въ промежутокъ между которыми они обыкновенно подвергаются обсужденію въ одной изъ комиссій.

Порядокъ обсужденія проектовъ, такъ же какъ всѣхъ резолюцій и рѣшеній палатъ гарантируетъ въ окончательномъ итогѣ торжество большинству палаты; по отношенію къ меньшинству большинство можетъ себя вести довольно деспотически, и иногда дѣйствительно ведетъ себя.

Парламентскіе регламенты стремятся обезпечить извѣстныя права и за меньшинствомъ, главнымъ образомъ право заявить передъ лицомъ страны о своихъ желаніяхъ и взглядахъ, которое гарантируется порядкомъ трехъ чтеній, даже въ томъ случаѣ, когда они фактически сводятся къ двумъ, связаннымъ съ широкой свободой слова ораторовъ.

Когда большинство ведетъ себя деспотически, нарушая неотъемлемыя, по мнѣнію меньшинства, права какой либо части населенія, то у меньшинства почти всегда есть возможность мстить ему, тормозить ходъ занятій парламента. Говоря безконечно длинныя, хотя бы и безсодержательныя рѣчи, внося безчисленныя и явно безнадежныя поправки къ каждой статьѣ, требуя поименныхъ голосованій по второстепеннымъ и третьестепеннымъ вопросамъ, даже незначительное меньшинство можетъ затянуть обсужденіе какого нибудь проекта на многіе мѣсяцы, и иногда принудить вовсе снять его съ очереди или обратиться къ суду страны посредствомъ досрочнаго распущенія палаты; это послѣднее всего чаще бываетъ ближайшею цѣлью такой тактики, носящей кличку обструкціи. Въ Германіи она сильно стѣснена регламентомъ. По

требованію 30 членовъ парламента во всякій моментъ можетъ быть поставленъ на очередь вопросъ о прекращеніи преній; при утвердительномъ его рѣшеніи рейхстагомъ стоящая на очереди статья проекта немедленно ставится на голосованіе.

Въ Англіи до 1881 г. подобная мѣра вовсе не допускалась, но съ 1881 г. тоже введена такъ называемая парламентская гильотина, только въ значительно смягченномъ видѣ: заранѣе назначается день и часъ, къ которому вопросъ долженъ быть поставленъ на голосованіе.

В. Водовозовъ.

Областные сеймы.

(Федерализмъ).

I.

Переходъ къ конституціонализму неизбѣжно сопровождается критическимъ пересмотромъ всѣхъ отдѣльныхъ отраслей и частей государственнаго управленія.

О чемъ бы ни зашла рѣчь—о судебной организаціи, о податяхъ и налогахъ, о народномъ образованіи—все должно быть передѣлано въ духѣ основного начала, согласно которому власть осуществляется и дѣйствуетъ въ опредѣленныхъ границахъ, продиктованныхъ требованіями личной свободы, съ одной стороны, и *служебнымъ* характеромъ самой власти, съ другой. Въ этомъ *служебномъ* характерѣ новой власти и заключается все.

Государство перестаетъ быть мрачнымъ чудовищемъ, поглощающимъ гражданъ, оно становится *цѣлесообразной организаціей власти для осуществленія общественныхъ задачъ въ рамкахъ права.*

На первое мѣсто выдвигается вопросъ объ оплодотвореніи государственной власти сокровищами на-

родной мысли и народной воли. Для этого и учреждается представительное правленіе.

Государство перестало быть цитаделью властелина, грозящей окрестнымъ поселенцамъ; оно перестало быть пространствомъ между Бастиліей и Версалемъ; оно стало зданіемъ, для всѣхъ обитаемымъ, въ которомъ все чаще и все смѣлѣе раздается призывъ располагаться всюду, во всѣхъ углахъ, съ возможной свободой и удобствомъ, не обращая вниманія на мечущихся прочь отъ свѣта летучихъ мышей и легенды о привидѣніяхъ.

Государство стало „обитаемымъ" зданіемъ. Но... да, здѣсь есть *нѣсколько* „но". На *одномъ* изъ нихъ остановимся внимательно.

Государство далеко не для всего населенія является стихіей родной, своей, близкой. Очень часто цѣлыя группы этого населенія, цѣлыя области связаны съ данной государственностью не кровно, а лишь капризомъ исторіи.

И вотъ, по отношенію къ такимъ группамъ оказываются ложью всѣ тѣ положенія, которыя считаются аксіомами, когда идетъ рѣчь о связи народа и государства.

Помимо всякой оцѣнки, народъ смотритъ на государство, на власть, какъ на *свое* нѣчто; онъ видитъ здѣсь отблескъ *своей* идеи, служеніе *своимъ* нуждамъ; онъ говоритъ: нашъ государь, нашъ министръ, наши финансы, наша армія, наши владѣнія въ Азіи...

Такая связь есть фактъ лишь для національнаго большинства (точнѣе, для преобладающей націи); ея не существуетъ для инороднаго меньшинства [1]). А

[1]) Напримѣръ, въ Венгріи, какъ извѣстно, господствующая мадьярская нація не составляетъ и половины населенія всѣхъ земель венгерской короны (считая и автономную Кро-

такъ какъ „меньшинствомъ“ могутъ быть цѣлые народы, то они, въ видѣ (упоминаемаго часто въ скобкахъ) исключенія, оказываются въ государствѣ на положеніи чужихъ, а не своихъ.

Такъ бываетъ даже въ государствѣ конституціонномъ, прогрессивномъ *вообще*, усовершенствованномъ; что же сказать о государствѣ все- и самовластномъ, грубомъ и топорномъ?

Сдѣлать государство чужое „своимъ“ — для тѣхъ, кто связанъ съ нимъ слѣпою силой совершившихся фактовъ, а не связью естественной; вотъ благородная и благодарная задача для всѣхъ, кто можетъ вліять на судьбы народовъ!

II.

Разъ какая либо инородная область попала въ сѣть государства, возникаетъ вопросъ: прикрутятъ ли область мертвымъ узломъ къ центру; или же установятъ между ними лишь нѣсколько, хотя бы очень прочныхъ, соединительныхъ звеньевъ?

Здѣсь политическая мудрость, опытъ исторіи и темпераментъ разныхъ народовъ подсказываютъ различные пути.

Прежде всего, суевѣрной скалой возвышается дог

ацію). Въ Венгріи же безъ Кроаціи мадьяръ насчитывается приблизительно 50%. Недостатокъ численности съ лихвой восполняется политической сплоченностью и развитіемъ правящихъ классовъ, соотвѣтственно организованнымъ избирательнымъ правомъ и т. д.

Что же касается простого олигархическаго властительства инородной кучки, то оно, вообще говоря, уничтожается и смягчается подъ напоромъ народнаго развитія. Вспомнимъ, напр., нѣмецкихъ завоевателей въ Прибалтійскомъ краѣ, шведовъ въ Финляндіи, англичанъ въ Ирландіи.

матъ государственнаго *единства*, единства непреложнаго, не допускающаго изъятій. Посягательство на „единство“ государства не хуже и не лучше опасной ереси.

Какъ всѣ политическія понятія метафизико-теологическаго закала, „единство“ гипнотизируетъ, порабощаетъ умы.

И это даже тамъ, гдѣ умѣли динамитомъ критики взрывать массивныя глыбы вѣковыхъ предразсудковъ. Во Франціи, еще съ легкой руки Великой революціи, догматъ государственнаго „единства“ оказался тѣсно связаннымъ съ демократическимъ принципомъ единой народной воли, этого цемента народнаго верховенства. Идеалъ такого единаго демократическаго государства не допускалъ проявленій *частной* воли; отсюда—общеизвѣстныя послѣдствія: разрушеніе старыхъ формъ единенія и солидарности—провинцій, корпорацій, всякихъ союзовъ—безъ замѣны ихъ мѣстнымъ самоуправленіемъ и свободной группировкой солидарныхъ интересовъ на почвѣ права союзовъ.

Стараніе соблюсти одновременно завѣты кардинала Ришелье и Жанъ-Жака Руссо привели къ знаменитымъ комбинаціямъ, именуемымъ „якобинской республикой“ и „демократическимъ цезаризмомъ“. Сложились прочно и надолго (для мѣстнаго и всемірнаго потребленія) и соотвѣтствующія политическія традиціи.

Это—по части идеологіи. А практически—административная централизація Наполеона I, побившая рекордъ всѣхъ временъ и народовъ.

Централизація, эта высшая гарантія „единства“, укоренилась въ странѣ.

Она оказалась необходимой и для обихода конституціонной монархіи. Въ принципахъ послѣдней нашли

даже новое доказательство необходимости централизаціи. Не означала ли послѣдняя сосредоточенія всѣхъ функцій исполнительной власти въ рукахъ правительственныхъ органовъ? а безъ такого „*единства*“ исполнительной власти можно ли было требовать ея *отвѣтственности* передъ властью законодательной?

Политическія идеи французской Революціи, административная система Наполеона, наконецъ, конституціонныя ученія Реставраціи и Іюльской монархіи оказали вліяніе на всю Европу.

Какъ извѣстно, противъ односторонности французскихъ политическихъ схемъ громко говорили уже въ самой Франціи; и не только корифеи реакціонной школы, враждебные всему, что прямо или косвенно вело линію отъ Революціи, но также и сторонники личной свободы и мѣстныхъ вольностей, видѣвшіе въ преувеличенной централизаціи величайшее зло. Во Франціи образовалась цѣлая школа сторонниковъ *децентрализаціи*, и ихъ программа содержала, во-первыхъ, всяческое ограниченіе бюрократической опеки, во-вторыхъ, надѣленіе въ извѣстныхъ рамкахъ функціями власти мѣстныхъ союзовъ (общинъ, департаментовъ, провинцій).

Они говорили: вмѣсто централизованнаго государства съ чрезмѣрнымъ сосредоточеніемъ богатства, вліяній, литературы, общественной жизни и политики въ столицѣ—Парижѣ, мы желаемъ, рядомъ съ могучей единой Франціей, въ ней, подъ ея кровомъ, богатаго разнообразія процвѣтающихъ мѣстныхъ единицъ—провинцій, мѣстныхъ очаговъ промышленности, искусства, общественной жизни. Пусть распредѣлятся равномѣрно по всей Франціи блага оживленнаго гражданскаго оборота; да здравствуетъ *единое* государство, но пусть не поглощаетъ провинцій!

Пропаганда эта никогда не могла съ полностью осуществиться во Франціи, не смотря на постепенные успѣхи децентрализаціи. Слишкомъ сокрушительные удары были нанесены провинціальной традиціи при общей ломкѣ стараго порядка. При томъ же тщетно пытались иные говорить о *мѣстныхъ національностяхъ* (кромѣ общефранцузской)—о бургундцахъ, пикардійцахъ, фламандцахъ: центръ тяжести вопроса для Франціи лежалъ въ необходимости *мѣстнаго самоуправленія, а не въ защитѣ мѣстныхъ національныхъ правъ.*

И все же, это намъ важно отмѣтить, что и здѣсь раздался вопль задавленныхъ торжествующей централизаціей мѣстныхъ организмовъ.

Но тамъ, гдѣ сильныя еще сословія и корпораціи не дали себя въ обиду централизаціи, или гдѣ въ составѣ государства находились *инородныя* націи и области, исходъ не могъ быть тождественнымъ.

Прежде всего, программа мѣстнаго самоуправленія цѣликомъ была усвоена либерализмомъ. Къ этому неизбѣжно приводило увлеченіе англійскими учрежденіями, этимъ другимъ источникомъ политическихъ вдохновеній и идей; затѣмъ, весь складъ жизни и традиціи народовъ германскаго и англосаксонскаго міра; необходимость *упроченія* представительной формы соотвѣтствующими мѣстными учрежденіями.

Когда бельгійская конституція (1831 г.) поставила подъ свою охрану начала мѣстнаго самоуправленія [1]) и оказалось, что муниципальный духъ старой Фландріи не погасъ въ странѣ, пережившей столько наси-

[1]) Она говоритъ о завѣдываніи мѣстныхъ дѣлъ мѣстными совѣтами въ титулѣ (III) о *властяхъ*, вслѣдъ за властями законодательной, исполнительной и судебной. См. конст. ст. 31.

лій, это было какъ бы нагляднымъ и убѣдительнымъ доказательствомъ органической связи конституціонализма и самоуправленія.

Связь эта была всѣми признана. Вся Европа стала постепенно конституціонной, и всюду, за немногими исключеніями, были введены болѣе или менѣе однородныя земскія учрежденія.

Спрашивается теперь: эта, давно ставшая традиціонной (для иныхъ отсталая уже, а для другихъ все еще предметъ однихъ чаяній), либеральная программа, главныя линіи которой: конституція, свобода личности и самоуправленіе,—окажется ли эта программа достаточно гибкою и широкой, чтобы вмѣстить всѣ законныя желанія инородныхъ областей и привязать ихъ нравственными узами къ государству?

III.

Ставя такой вопросъ, необходимо помнить, въ какихъ границахъ онъ пріемлемъ.

Во-первыхъ, останутся внѣ его сферы проблемы національныя, когда онѣ связаны съ исканіемъ собственнаго *государственнаго права, независимаго и исключительнаго*; здѣсь областной схемы недостаточно.

Во-вторыхъ, за ея предѣлами стоитъ и соблюденіе хотя бы широко понятыхъ *мѣстныхъ* интересовъ и оттѣнковъ внутри даннаго, достигшаго полнаго объединенія, народа; здѣсь достаточно децентрализаціи и самоуправленія, нѣтъ нужды въ областномъ партикуляризмѣ.

У націй многочисленныхъ, сильныхъ культурой или сплоченныхъ, никакая реформа, никакая подачка не можетъ ослабить или уничтожить мечту о своемъ

государствѣ. Теорія національнаго государства, т. е. догма о необходимости государственной организаціи для каждой націи, имѣла смыслъ всюду, гдѣ хватало наличныхъ рессурсовъ для осуществленія этой теоріи.

Было бы печально, если бы итальянцы въ бывшей австрійской части Италіи думали не о политическомъ объединеніи и возрожденіи Апеннинскаго полуострова, а о либеральныхъ *австрійскихъ* реформахъ. Норвегія, прежняя датская провинція, была по кильскому трактату 1814 года „уступлена“ Швеціи; она предпочла—и имѣла къ тому возможность—стать отдѣльнымъ государствомъ, хоть и находящимся въ уніи со Швеціей; но, обладай послѣдняя неизмѣримымъ перевѣсомъ въ силахъ, Норвегія вѣроятно вынуждена бы была довольствоваться положеніемъ шведской области, такъ какъ идея „національнаго“ государства можетъ имѣть въ подвластномъ народѣ почву при опредѣленномъ соотношеніи силъ заинтересованныхъ политическихъ величинъ. Но эта же идея очаровываетъ людей и непосредственно, помимо расчета силъ и шансовъ. Возникавшіе на этой почвѣ конфликты легко обострялись до трагизма; возстанія вызывали репрессіи; проявленія недовольства и агитація—исключительныя мѣры и т. д.

Всякій знаетъ, сколько разъ англійское правительство прибѣгало къ жестокой расправѣ въ Ирландіи. Но ясно одно: что Ирландія оказалась не настолько сильной, чтобы исторгнуть изъ рукъ Англіи свою автономію, хотя и не достаточно безличной, чтобы спокойно улечься въ рамки общихъ англійскихъ учрежденій.

Есть много націй, лишенныхъ *собственнаго* государственнаго права; формированіе національныхъ государствъ и разрѣшеніе національнаго вопроса въ

Европѣ въ XIX вѣкѣ происходили такъ, что для обезпеченія независимости однихъ народовъ приносились въ жертву другіе [1]). Гибель Польши представлялась необходимой для процвѣтанія Пруссіи. Могущество мадьяръ казалось необезпеченнымъ, если живущіе въ Венгріи румыны, нѣмцы и др. получатъ политическую организацію. Примѣрамъ счету нѣтъ.

Стремленіе къ независимости вдобавокъ сплошь и рядомъ осложняется, затемняется туманнымъ характеромъ національныхъ притязаній, разительнымъ несоотвѣтствіемъ между „историческими" правами и дѣйствительнымъ составомъ фактовъ.

Притязанія несвободныхъ народовъ очень часто кажутся преувеличенными. Но въ оправданіе ихъ надо сказать, между прочимъ, и то, что возможность, осуществимость нигдѣ такъ не растяжимы, какъ въ политикѣ. Казавшееся вчера безумнымъ дерзновеніемъ можетъ стать завтра золотой серединой.

Въ послѣднее же время вопросы національные видоизмѣнились благодаря могуществу соціальныхъ мотивовъ, съ которыми они постепенно сливаются, утрачивая романтику содержанія и формы, но выигрывая въ полновѣсности.

Соціализмъ, распространяясь въ широкихъ слояхъ, въ извѣстной степени ослабляетъ центробѣжныя стремленія: въ частности онъ можетъ быть враждебенъ сепаратизму. Это обусловлено, во-первыхъ, скептическимъ его отношеніемъ къ національному паѳосу, во-вторыхъ, космополитическимъ характеромъ теченія, которому нужно государство особаго *типа*, а не государство опредѣленнаго національнаго характера.

---

[1]) Конечно, вопросъ о дѣйствительной необходимости этихъ жертвъ дѣло особое, но интересъ его лишь историческими правами.

Поэтому, сепаратизмъ долженъ уступать мѣсто юридическимъ гарантіямъ, обезпечивающимъ интересы частей, безъ нарушенія разумнаго и цѣлесообразнаго единства уже сложившихся государствъ.

IV.

Необходимо установить взаимоотношеніе между неимѣющей государственнаго права національностью и государствомъ, къ которому она принадлежитъ.

Форма этого взаимоотношенія, какъ всякое политическое построеніе, обусловлена интересами, страстями и предразсудками людей.

Государство, которому важно упорядочить свои окраинные вопросы и которое желаетъ считаться съ потребностями инородныхъ своихъ подданныхъ, имѣетъ въ своемъ распоряженіи нѣсколько образцовъ или типовъ возможнаго устройства такихъ областей.

Только, прежде всего, надо отказаться отъ точки зрѣнія торжествующаго „престижа", системы намордниковъ и засаживанія цѣлыхъ народовъ живьемъ въ клѣтку. Государство не можетъ ставить своей задачей упразднить или свести къ нулю проявленія жизни націй, которыхъ никакъ не обрѣжешь по одной, притомъ, произвольной мѣркѣ.

Иначе и не можетъ быть, если, напр., стать на ту точку зрѣнія, что жизнь *всѣхъ* народовъ, входящихъ въ составъ государства, должна подчиняться обязательно однимъ и тѣмъ же началамъ въ сферѣ политической, исповѣдной и національной жизни.

Точка зрѣнія „престижа" и обузданія оказалась и безплодной, и неосуществившей возлагавшихся на нее надеждъ. На этотъ счетъ нѣтъ двухъ мнѣній.

Допуская такимъ образомъ необходимость „единства“, т. е. прочной связи съ государствомъ его окраинъ, необходимо установить, что „единство“ это должно быть не абсолютнымъ, не всепоглощающимъ, а относительнымъ и условнымъ. Именно, мѣрой этого единства должна быть связь, необходимая для обезпеченія единства съ точки зрѣнія военной организаціи и въ международномъ оборотѣ—вѣдь это самые главные признаки „державности“ [1]).

Это—минимумъ совершенно неизбѣжный и для всѣхъ обязательный. Минимумъ того, на что можетъ притязать государство и противъ чего не могутъ возражать народы, не имѣющіе „своего“ государственнаго права.

Въ свою очередь, эти послѣдніе имѣютъ свой „минимумъ“, минимумъ того, что обновленное государство обязано имъ дать и на чемъ они настаиваютъ. Это—во-первыхъ, исключеніе изъ быта и организаціи окраинъ всего, что внушено идеей военной диктатуры, и пріобщеніе ко всѣмъ безъ исключенія *общимъ* благамъ конституціи и мѣстнаго самоуправленія; и, затѣмъ,—и въ этомъ проявляется *особность*—признаніе за мѣстными языками правъ гражданства въ школѣ, судѣ и административныхъ учрежденіяхъ [2]).

---

[1]) Конечно, *единство*, напр., въ военномъ отношеніи вовсе не исключаетъ особаго порядка отбыванія воинской повинности для окраинъ, участія мѣстныхъ сеймовъ въ военно-хозяйственныхъ вопросахъ и т. д. *Мѣра* единства должна опредѣляться соображеніями и планами военнаго характера, а не политическаго.

[2]) Конституція должна провозгласить самый принципъ допустимости мѣстныхъ языковъ, какъ оффиціальныхъ, въ извѣстныхъ предѣлахъ. А предѣлы эти должны быть установлены съ обстоятельностью въ особомъ *законѣ* о языкахъ, который можетъ послужить точкой отправленія для цѣлаго

Безъ послѣдняго пункта, распространеніе свободнаго режима на окраины, какъ оно ни цѣнно само по себѣ, окажется недостаточнымъ. Нѣтъ надобности идолопоклонствовать передъ языкомъ, какъ ни понятны наивности со стороны людей, цѣпляющихся за то, что оскорбляютъ; мѣстные языки должны быть признаны по одному тому, что это—языки населенія, народа, и всякая реформа дѣлается для народа, всякая свобода означаетъ сближеніе государства съ народомъ.

Каждая формула гармоническаго единенія между окраиной и государствомъ должна разрѣшить эти два пункта, установить эти двѣ гарантіи.

Въ дальнѣйшемъ, вопросъ сводится къ *степени* самоопредѣленія окраины или области. Самоуправленіе на общемъ основаніи и снятіе запрета съ языковъ—вотъ линія, ниже которой это самоопредѣленіе не можетъ спуститься; единство военное и международное (притомъ, основанное не на договорѣ, а на общей конституціи)—вотъ черта, на которую это самоопредѣленіе не можетъ посягнуть.

Между этими двумя межами граница автономіи можетъ перемѣщаться въ ту или другую сторону—смотря по составу фактовъ: уровню культуры государства и данной области, ея подготовленности къ болѣе широкому самоуправленію и другимъ условіямъ.

V.

Вся лѣстница формъ отъ военнной диктатуры до несувереннаго государства осуществлена и можетъ

ряда указовъ, примѣняющихъ начала этого закона къ отдѣльнымъ мѣстностямъ. Въ государственной практикѣ Австріи, Венгріи, Бельгіи и др. можно найти много цѣнныхъ матеріаловъ.

быть отмѣчена въ странахъ европейско-американской цивилизаціи.

Особеннаго и отдѣльнаго вниманія заслуживаетъ міръ англосаксонскій. Здѣсь безпримѣрное богатство и разнообразіе политическихъ комбинацій, могущихъ часто поставить втупикъ людей, воспитанныхъ на отечественныхъ шаблонахъ.

Въ управленіи Индійской имперіей—причудливое сочетаніе просвѣщеннаго абсолютизма, совѣщательныхъ учрежденій, протекторатовъ и автономій, развивающагося путемъ печати и „національныхъ" конгрессовъ общеиндійскаго самосознанія, фантасмагорія расъ, языковъ, религій и кастъ, безпримѣрная организація колоніальной дипломатіи, политики, военнаго преобладанія; и одновременно, верховный контроль и импульсъ, приходящіе изъ британскаго парламента.

Затѣмъ слѣдуютъ разныя категоріи колоній: завѣдываемыя непосредственно метрополіей, колоніи съ совѣщательными органами, колоніи съ ограниченнымъ самоуправленіемъ, наконецъ колоніи автономныя.

Въ числѣ послѣднихъ—цѣлыя федераціи, Канада съ 1867 года, Австралія съ 1900.

Въ то время какъ старыя, культурныя провинціи Восточной Европы управляются какъ сатрапіи, и цѣлымъ поколѣніямъ образованныхъ людей приходится доказывать, что пристава, полицеймейстеры и губернаторы—не послѣднее слово политической мудрости, и что языкъ суда и администраціи долженъ быть роднымъ языкомъ населенія, а не иностраннымъ,—австралійскія поселенія, былой пріютъ ссыльныхъ и авантюристовъ, сложились въ цвѣтущія колоніи, заинтересовавшія весь міръ своимъ рабочимъ и аграрнымъ законодательствомъ.

Конечно, всякій понимаетъ, что для разрѣшенія

національнаго вопроса *такимъ путемъ* требуются исключительныя условія, — расовыя, политическія, культурныя.

Крайне характерны въ этомъ отношеніи слова вступленія съ знаменитому акту британскаго парламента (29 марта 1867 года), давшему Канадѣ нынѣшнее ея устройство:

„Принимая во вниманіе, что провинціи Канада, Новая Шотландія и Новый Брауншвейгъ выразили желаніе заключить федеральный союзъ, чтобы образовать одно владѣніе (Puissance, Dominion) подъ державой (букв. *короной*) Соединеннаго королевства Великобританіи и Ирландіи и съ конституціей, основанной на тѣхъ же началахъ, что и конституція Соединеннаго королевства; принимая, далѣе, во вниманіе, что такой союзъ будетъ способствовать процвѣтанію провинцій и благопріятствовать интересамъ Британской имперіи; принимая, далѣе, во вниманіе, что одновременно съ установленіемъ союза властью парламента необходимо не только выяснить устройство законодательной власти владѣнія, но и опредѣлить природу его исполнительной власти...

На этихъ основаніяхъ ея величество королева, съ совѣта и съ согласія духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ и общинъ, собранныхъ въ настоящемъ парламентѣ, и ихъ властью, постановляетъ и объявляетъ, что"... и т. д.

Итакъ: „провинціи" желали, Имперія разсудила, что „желаніе" основательно и для нея неубыточно, и вотъ изъ провинцій образовалась федерація; Канада имѣетъ свою законодательную и исполнительную власть. Напомнимъ, что элементами *законодательной* власти (т. е. парламента) Союза являются: король, верхняя палата (сенатъ) и палата общинъ, что пра-

вительство и исполнительная власть Канады принадлежатъ коронѣ, органомъ которой служитъ въ колоніи генералъ-губернаторъ; послѣдній правитъ при помощи отвѣтственныхъ (передъ парламентомъ Канады) министровъ [1]).

Конституція разграничиваетъ сферы компетенціи федераціи и отдѣльныхъ провинцій [2]).

Принципіально, Канада считается *провинціей*, областью Англіи, получившею отъ послѣдней какъ бы хартію провинціальныхъ вольностей. *Единство* Соединеннаго королевства и заморскихъ владѣній, единство, показателемъ котораго является верховенство лондонскаго парламента, юридически остается неприкосновеннымъ.

Повторяемъ еще разъ: условія автономіи англійскихъ „колоній" такъ своеобразны, что брать ихъ за образецъ для континентальной Европы не приходится. Допустимъ, что можно проникнуться англійскимъ чувствомъ свободы и инстинктомъ самоуправленія; но гдѣ взять эти океаны, отдѣляющіе „окраины" отъ центра, какъ парализовать традиціи полицейскаго „единства" и „министерства внутреннихъ дѣлъ", этого завѣта и этой скиніи военныхъ монархій континента?

Какъ мы уже говорили, Англія поражаетъ разнообразіемъ оттѣнковъ въ положеніи ея частей и вла-

---

[1]) Актъ 29 марта 1867 г. ст. 9, 17 и пр.

[2]) Въ интересахъ французскаго населенія Канады конституція постановляетъ, что въ палатахъ канадскаго парламента и въ мѣстномъ представительномъ собраніи провинціи Квебекъ языки французскій и англійскій пользуются равноправностью; то же самое относительно судебныхъ учрежденій Что же касается архивовъ, протоколовъ и журналовъ названныхъ палатъ, а также парламентскихъ актовъ Канады и Квебека, для нихъ признается *обязательность* обоихъ языковъ, т. е. двухъ редакцій. Ст. 133.

дѣній. Именно здѣсь изобилуютъ факты, показывающіе всю относительность нашихъ политическихъ шаблоновъ. Подобно тому, какъ къ Канадѣ неприложимо ни понятіе несуверенняго государства или государства, связаннаго съ другимъ уніей, ни схема европейскаго провинціальнаго самоуправленія, а Индія обрѣтается вообще за предѣлами учебниковъ государственнаго права,—и въ самой островной монархіи есть элементы, рѣзко отличающіеся отъ того, что мы видимъ на континентѣ.

Что такое, напримѣръ, Шотландія? Опять-таки ни автономная провинція, ни обезличенная окраина. Королевство это, насчитывающее болѣе 4 милл. населенія, подлежитъ общей законодательной власти парламента [1]), но о нивеллировкѣ ея съ Англіей въ тѣсномъ смыслѣ слова не можетъ быть рѣчи уже потому, что весь духъ англійскаго законодательства и государственности—противъ тенденціознняго нивеллированія. Шотландія имѣетъ свою судебную организацію, свою, признаваемую государственной, церковь (пресвитеріанскую); свой департаментъ народнаго просвѣщенія, свое бюро мѣстнаго управленія и секретаріатъ по шотландскимъ дѣламъ въ Лондонѣ.

Шотландцы сказали свое слово въ литературѣ, живописи, философіи и религіи; они дали Англіи крупныхъ дѣятелей на всѣхъ поприщахъ, оставаясь вѣрными своей національности.

Ясно, что здѣсь больше, чѣмъ простой „мѣстный колоритъ". А въ то же время нѣтъ отчетливой внѣшней формы особности. Особность эта, плодъ исторіи и самостоятельной культурной физіономіи народа,

---

[1]) Шотландія имѣетъ въ палатѣ лордовъ 16 пэровъ по выбору дворянства, сверхъ 48 наслѣдственныхъ, а въ палатѣ общинъ представлена на общемъ основаніи.

оказалась достаточно обезпеченной, во-первыхъ, общими условіями англійскаго режима—свободой и отсутствіемъ однообразной регламентаціи изъ центра, а также массой *партикуляризмовъ* въ дѣйствующемъ правѣ и учрежденіяхъ.

Но, вообще говоря, партикуляризмы такъ часто бывали уступкой отживающей старинѣ, компромиссомъ съ привилегіями, вынужденнымъ изъятіемъ изъ нормъ лучшаго качества,—что лишь въ рѣдкихъ случаяхъ они могутъ быть подходящимъ, хоть и своеобразнымъ, средствомъ согласовать государственное единство съ мѣстными и, по существу, законными интересами.

VI.

Теперь мы перейдемъ къ государству, въ которомъ вопросы національные и областные такъ обострены и такъ злободневны, что подъ ихъ хитрымъ узоромъ отъ глаза ускользаютъ иной разъ очертанія государственнаго единства,—къ Австріи.

Многимъ страна эта представляется нагляднымъ примѣромъ и доказательствомъ тѣхъ золъ, какія связаны съ ослабленіемъ централизаціи и опеки. Поражаясь внѣшней рознью и нестроеніемъ, считаютъ, что Австрія—государство гибнущее и т. д. Едва ли подобная оцѣнка не внушается часто сознательнымъ или безсознательнымъ культомъ полицейскаго благочинія, привычкой къ тишинѣ и спокойствію, выдаваемымъ за благополучіе. Забываютъ, при этомъ, что техника показного благополучія, гипотеза обязательнаго благоденствія „народовъ" подъ неусыпной опекой абсолютизма нигдѣ такъ не процвѣтала, какъ именно въ Австріи; и что спасительные пути „видовъ правительства" и „министерства внутреннихъ дѣлъ" именно тамъ основательно изжиты и покинуты—не столько

по убѣжденію, сколько по необходимости. Многое въ неустройствахъ Австріи—не болѣе, какъ неизбѣжное послѣдствіе открытой постановки вопросовъ, ихъ несомнѣнной, нескрываемой сложности и запутанности.

Вопросъ о соотношеніи области (съ исторически сложившейся индивидуальностью) и государства, о размежеваніи единства и особности, разрѣшенъ въ Австріи весьма и весьма замѣчательно. Организація отдѣльныхъ земель австрійской короны (т. е. „представленныхъ въ Рейхсратѣ королевствъ и земель") построена по одному общему типу. и хотя борьба расъ за преобладаніе, осложненная соціальнымъ, политическимъ и международнымъ ея значеніемъ, кладетъ на однѣ изъ этихъ земель особенно яркій отпечатокъ, но тѣмъ не менѣе для насъ важна именно общая схема австрійской провинціальной автономіи, являющей вполнѣ своеобразный типъ.

Общее положеніе австрійской „земли" или области слѣдующее: во-первыхъ, она является высшимъ мѣстнымъ дѣленіемъ австрійскаго государства для осуществленія общегосударственныхъ цѣлей; во-вторыхъ, самоуправляющимся земскимъ союзомъ; въ-третьихъ, автономной провинціей.

Въ первомъ отношеніи, австрійская „земля" управляется учрежденіями, подчиненными центральной власти, а именно: въ каждой области имѣется *намѣстничество* (Staathalterei) или *земское правленіе* (Landesregierung), отъ которыхъ, въ свою очередь, зависятъ низшія административныя инстанціи [1]).

---

[1]) Это—органы такъ называемаго *политическаго* управленія („политическія учрежденія"). Намѣстничества—въ обѣихъ Австріяхъ: нижней и верхней, Галиціи, Штиріи, Тиролѣ, Богеміи, Моравіи, Далмаціи, Береговой землѣ (Тріестъ). Въ прочихъ земляхъ—правленія.

„Политическія", т. е. общегосударственныя, учрежденія вѣдаютъ, ближайшимъ образомъ, тѣ дѣла, которыя относятся до компетенціи австрійскихъ министерствъ въ Вѣнѣ—министерства внутреннихъ дѣлъ, исповѣданій и просвѣщенія, военнаго и земледѣлія.

Эти учрежденія являются какъ бы скелетомъ, основой государственнаго единства для австрійской половины державы Габсбурговъ—рядомъ съ монархомъ и общимъ парламентомъ „представленныхъ въ Рейхсратѣ королевствъ и земель". Затѣмъ, австрійскимъ областямъ принадлежитъ *самоуправленіе*. Это означаетъ, что органами этихъ областей (представительными мѣстными собраніями—*сеймами* или ландтагами и комитетами или управами) осуществляются различныя административныя функціи и вѣдаются различные интересы, какъ общегосударственные, такъ и мѣстные; причемъ, какъ всегда, однѣ изъ этихъ функцій—факультативны, другія—обязательны.

Такъ, напримѣръ, на мѣстныхъ сеймахъ лежитъ (и это ихъ обязанность) завѣдываніе земскими имуществами, т. е. областными доменами, бывшими имуществами земскихъ чиновъ, различными областными фондами и т. д. [1]); надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ, въ чемъ сеймы являются вполнѣ авторитетной *властью*, съ контрольными и апелляціонными функціями, и т. д.

Что касается *факультативнаго* (необязательнаго съ точки зрѣнія государства) самоуправленія, то здѣсь, въ этой земской, по преимуществу, сферѣ культурной самодѣятельности, австрійскимъ областямъ принадле-

[1]) Постановленія ландтага, коими производится отчужденіе областныхъ имуществъ, обремененіе гипотеками и т. д. требуютъ санкціи императора. См., напр., провинціальный статутъ эрцгерцогства Нижней-Австріи, ст. 20.

жить полное и нестѣсняемое ничѣмъ, кромѣ общихъ законовъ, право создавать всякія установленія, признаваемыя желательными и цѣлесообразными; онѣ могутъ открывать школы, строить дороги и каналы, регулировать рѣки, создавать или субсидировать благотворительныя учрежденія, банки, театры, музеи и пр. Средства, необходимыя для покрытія расходовъ, доставляются доходами съ имущества области, а затѣмъ самообложеніемъ, причемъ нормальнымъ его предѣломъ признается 10%, прибавляемыхъ къ суммѣ прямыхъ государственныхъ налоговъ, поступающихъ съ области. Дальнѣйшее же обложеніе, а также всякая иная его форма (т. е. не составляющая добавки къ государственнымъ налогамъ), требуетъ разрѣшенія центральной власти: а именно, соотвѣтствующія постановленія ландтаговъ нуждаются въ санкціи императора.

Если бы сказаннаго было достаточно для общей характеристики позиціи, занимаемой австрійской „землей" въ публичномъ правѣ монархіи Габсбурговъ, то можно было бы сказать, что областное самоуправленіе этой „земли" мало чѣмъ отличается отъ обычной схемы мѣстнаго самоуправленія, съ большей или меньшей полнотой осуществленной въ большинствѣ государствъ Европы.

Но австрійская область, сверхъ того, и *автономна* въ томъ смыслѣ, что ея ландтагу принадлежитъ и функція *законодательства*, въ извѣстныхъ, правда, не слишкомъ широкихъ рамкахъ.

Основной государственный законъ (21 декабря 1867 г.) объ общемъ представительствѣ земель австрійской короны постановляетъ въ статьѣ 11-ой, что „компетенція Рейхсрата охватываетъ всѣ предметы, относящіеся до правъ, обязанностей и интересовъ, общихъ

всѣмъ, представленнымъ въ немъ королевствамъ и землямъ, за исключеніемъ тѣхъ предметовъ, которые, на основаніи соглашенія съ землями венгерской короны, должны будутъ рѣшаться сообща между этими и прочими землями монархіи". Затѣмъ слѣдуетъ, подъ 14 пунктами, перечисленіе предметовъ компетенціи Рейхсрата, т. е. *общеавстрійскаго* законодательства. А далѣе, въ ст. 12, говорится (§ 1), что „всѣ предметы законодательства, не переданные формально настоящимъ закономъ Рейхсрату, входятъ въ кругъ вѣдомства ландтаговъ королевствъ и земель, представленныхъ въ Рейхсратѣ, и получаютъ рѣшеніе конституціоннымъ порядкомъ въ этихъ ландтагахъ и съ ихъ участіемъ".

Статуты отдѣльныхъ земель (Landesordnungen) изданы были въ 1861 году, т. е. ранѣе актовъ 1867 года, опредѣлившихъ конституціонный строй современной Австріи, и въ статутахъ этихъ предметы мѣстнаго законодательства *перечислялись* [1]); въ приведенномъ же постановленіи основного закона, наоборотъ, все, спеціально не оставленное за Рейхсратомъ, отнесено къ компетенціи представительныхъ собраній отдѣльныхъ областей.

Какъ ни многозначителенъ этотъ принципъ — съ точки зрѣнія содержащихся въ немъ возможностей, надо сказать, что вслѣдствіе всесторонности законо-

---

[1]) А именно, мѣстнымъ сеймамъ передавалось законодательство о земледѣліи, въ полномъ объемѣ, и законодательство *въ дополненіе къ общимъ нормамъ*, издаваемымъ центромъ, относительно: общинныхъ дѣлъ, дѣлъ церковныхъ и школьныхъ, подводной повинности, продовольствія и расквартированія войскъ; наконецъ, извѣстные предметы могли спеціально передаваться мѣстному законодательству. См. ст. 18 мѣстныхъ статутовъ.

дательныхъ функцій Рейхсрата, никакой угрозы государственному единству *съ этой стороны* быть не можетъ.

Во-первыхъ, что касается предметовъ, формально предоставленныхъ этой автономіи въ полномъ объемѣ, надо сказать, что они ограничиваются вопросами сельскохозяйственными. Затѣмъ, безусловно относятся къ мѣстному законодательству такіе предметы, которые совершенно опущены при перечисленіи объектовъ общеавстрійскаго законодательства; на этомъ основаніи, напр., законодательство о политехническихъ институтахъ и реальныхъ училищахъ принадлежитъ ландтагамъ [1]).

Но, по большей части, мѣстному законодательству приходится либо нормировать ближайшимъ образомъ то, относительно чего Рейхсратомъ по закону устанавливаются лишь основныя начала, либо же издавать дополнительныя постановленія къ законамъ, издаваемымъ для всей Австріи. Такъ, ландтагамъ принадлежитъ ближайшая нормировка школьнаго дѣла, рѣшеніе вопросовъ, преимущественно матеріальнаго характера, въ дополненіе къ законодательству церковному, вопросовъ, связанныхъ съ содержаніемъ войскъ и пр.

Общинное самоуправленіе въ значительной степени регулируется *мѣстнымъ* законодательствомъ, которое касается не только вопросовъ организаціи, но и полиціи санитарной, пожарной, дорожной и т. д.

Вообще, законодательство мѣстное можетъ обращаться и на предметы, которые одновременно, но въ

---

[1]) Ст. 11, i, закона 21 дек. 1867 г. относитъ къ компетенціи Рейхсрата лишь опредѣленіе основъ системы обученія въ начальныхъ школахъ и *гимназіяхъ*, а также законодательство относительно *университетовъ;* ergo, о реальныхъ училищахъ и политехникумахъ нормы издаются ландтагами.

другихъ отношеніяхъ, подлежатъ компетенціи Рейхсрата. Нагляднымъ примѣромъ можетъ служить водное право, достигшее въ Австріи, какъ извѣстно, высокаго развитія. Все, что здѣсь относится къ праву гражданскому, къ разграниченію интересовъ отдѣльныхъ лицъ и государственнаго, нормируется Рейхсратомъ; напротивъ, опредѣленіе, въ рамкахъ общихъ нормъ, напр., условій и порядковъ водопользованія въ интересахъ сельскаго хозяйства — принадлежитъ ландтагамъ. Рейхсратъ можетъ, впрочемъ, и вообще передавать послѣднимъ детальное развитіе или восполненіе установленныхъ имъ началъ.

Областнымъ сеймамъ, наравнѣ съ правительствомъ и съ земскими (областными) управами, принадлежитъ инеціатива мѣстныхъ законовъ; по вопросамъ же, не входящимъ въ ихъ компетенцію, они могутъ, согласно статутамъ (ст. 19), давать заключенія, по приглашенію соотвѣтствующей власти, а также дѣлать самостоятельныя предложенія. Инеціатива эта неоднократно оказывалась плодотворной. Предложенія сеймовъ представляются правительству въ формѣ петицій.

Петиціи эти, являясь суррогатомъ инеціативы, могутъ заключать всякія ходатайства о законахъ и мѣрахъ, необходимыхъ для блага данной земли. Точно также, сеймамъ принадлежитъ право приносить *жалобы* на недостатки мѣстной администраціи, подавать государю *адреса* и отправлять къ нему, съ его разрѣшенія, *депутаціи*. Въ свою очередь, сеймъ можетъ принимать петиціи отъ гражданъ, черезъ своихъ членовъ.

Само собой разумѣется, что исполнительный органъ области — земскій комитетъ или управа (Landesausschuss) — всецѣло отвѣтствененъ передъ сеймомъ этой области. Что же касается агентовъ государствен-

ной власти (намѣстниковъ, министровъ), они не подлежатъ ни контролю, ни отвѣтственности передъ мѣстнымъ представительствомъ. Министры отвѣчаютъ и за исполненіе *мѣстныхъ* законовъ передъ Рейхсратомъ (гдѣ представлены всѣ области) [1].

VII.

Это областное само управленіе, которымъ вотъ уже сорокъ лѣтъ какъ надѣлены австрійскія земли, сослужило хорошую службу отдѣльнымъ народностямъ монархіи, давъ имъ возможность свободно и быстро развиться во всѣхъ отношеніяхъ. Благодаря ему, нашла примѣненіе драгоцѣнная и созидательная энергія національной солидарности. Благодаря ему только могли превратиться изъ некультурнаго племени въ сознательный народъ, напримѣръ, словены въ Крайнѣ. Свобода и самоуправленіе были использованы австрійскими націями настолько, что опасность ихъ обезличенія миновала. Австрія — разительный примѣръ того, какъ свобода даетъ толчокъ національному возрожденію. Если австрійскіе ландтаги, въ большинствѣ случаевъ, напряженностью своихъ стремленій и всѣмъ характеромъ своей дѣятельности напоминаютъ скорѣе политическія собранія, парламенты, чѣмъ собранія земскія; если въ такихъ „земляхъ", какъ Богемія или Галиція, сплетаются нити общеевропейской политики, при сознательномъ, активномъ отношеніи народовъ къ своимъ судьбамъ; если формы, столь либеральныя и широкія, сравнительно съ недавнимъ еще прошлымъ, кажутся уже неудовлетворяющими росту

[1]) Какъ извѣстно, до рефомы 1873 года члены Рейхсрата избирались провинціальными сеймами. Съ этого года былъ введенъ нынѣ существующій порядокъ избранія по областямъ, съ группировкой избирателей по куріямъ.

потребностей — то все это вѣдь признаки жизни, неизбѣжной борьбы, все это совершенно обусловлено близкой связью австрійскаго вопроса съ политическимъ будущимъ германства и славянства.

Не подлежитъ сомнѣнію, что схема австрійскаго областного самоуправленія оказалась чрезвычайно плодотворной тамъ, гдѣ для ея полнаго осуществленія были подходящія условія національной однородности или преобладанія одного народа. Шероховатости же сказались сильнѣе тамъ, гдѣ борьба славянства съ германскимъ міромъ особенно упорна и сложна, и гдѣ давно мечтаютъ о собственномъ „государственномъ правѣ", — въ Богеміи.

Но здѣсь необходимо считаться съ трудностями организаціи свободныхъ государственныхъ учрежденій, въ странѣ съ разноплеменнымъ населеніемъ, трудностями, отъ которыхъ спасеніе или въ некультурности и деспотизмѣ — или же въ народоправствѣ децентрализованномъ и федеративномъ. Въ частности, Австрія, не слишкомъ давно разставшись съ первой „программой", находится, быть можетъ, на пути къ осуществленію второй. Но каковы бы ни были тѣ новыя формы, къ которымъ естественно тяготѣютъ нѣкоторыя области, служившія для болѣе самостоятельной жизни, необходимо признать, что областное самоуправленіе было главнымъ путемъ осуществленія, хотя бы неполнаго, знаменитой статьи конституціоннаго закона, провозгласившей своего рода „великую хартію" національностей, статьи, по которой „каждый народъ имѣетъ неприкосновенное право сохранять и развивать свою національность и свой языкъ" [1]).

---

[1]) Основн. госуд. законъ 21 дек. 1867 г. объ общихъ правахъ гражданъ, ст. 19, § 1. Тамъ же признается равноправіе всѣхъ, входящихъ въ составъ государства, народностей.

Какъ ни неопредѣленно юридическое значеніе этого права, ясно, что конституція возбраняетъ всякое преслѣдованіе національныхъ проявленій, какъ таковыхъ [1]).

Далѣе, на основаніи того же закона, „государство признаетъ одинаковое право всѣхъ мѣстныхъ языковъ (aller landesüblichen Sprachen) въ школѣ, учрежденіяхъ и общественной жизни“ [2]).

Обиліе языковъ и неопредѣленность выраженія „мѣстный языкъ“, въ связи съ притязаніями національностей, часто чрезмѣрными, а также вслѣдствіе зависимости центральной власти отъ нѣкоторыхъ изъ этихъ національностей, споры о „коронахъ“ и историческихъ территоріяхъ и правахъ, — затрудняютъ осуществленіе этого гуманнаго начала, во всей строгости, можетъ быть, и неосуществимаго [3]).

Но было бы странно не видѣть и не замѣчать того, какіе огромные успѣхи сдѣланы въ дѣлѣ приближенія школы, суда, администраціи и даже, отчасти, законодательства къ населенію посредствомъ

---

[1]) По выраженію одного австрійскаго юриста, смыслъ этого права тотъ, что „государство не желаетъ и не можетъ препятствовать лицу, признающему себя по происхожденію, обычаямъ или самосознанію членомъ опредѣленнаго народа въ сохраненіи и культѣ своей національности и языка“. Говоря вообще, національность ставится подъ охрану индивидуальныхъ правъ гражданъ, т. е. возможно осуществленіе національныхъ стремленій въ границахъ закономѣрной свободы.

[2]) Ib. § 2.

[3]) Ясное дѣло, что ни одно государство не можетъ дать какому нибудь малочисленному народу возможности получать высшее образованіе, обращаться въ высшую судебную инстанцію или вносить въ парламентъ законопроекты — на своемъ языкѣ или нарѣчіи.

допущенія и обязательности мѣстныхъ языковъ въ учебныхъ заведеніяхъ, учрежденіяхъ и представительныхъ собраніяхъ „земель“. Здѣсь „національзація“ всегда приводитъ къ демократизаціи.

Законодательныя функціи областныхъ сеймовъ, политическая и національная физіономія и обстановка ихъ дѣятельности, историческое своеобразіе земель — все это черты, благодаря которымъ австрійская область является какъ бы переходной ступенью отъ простой самоуправляющейся провинціи (какая существуетъ хотя бы въ Пруссіи) къ провинціи автономной того типа, который представляетъ изъ себя, напр., Канада.

Теоретически автономія Канады зиждется на актѣ *британскаго* парламента, который воленъ ее измѣнить, отмѣнить и проч.; потому то Канада и является юридически автономной провинціей, а не государствомъ. Но какой интересъ представляетъ имя, ярлыкъ, когда на дѣлѣ въ Канадѣ мы имѣемъ цѣлую федерацію съ оригинальнымъ политическимъ и соціальнымъ бытомъ!

Австрійская „земля“, равнымъ образомъ, является созданіемъ австрійскаго государства; но послѣднее выдѣлило ей ограниченную сферу дѣйствія, сохранивъ за собой въ нераздѣленномъ видѣ существеннѣйшія функціи законодательства, управленія и суда. Все мѣстное законодательство есть, въ сущности, изъявленіе воли австрійскаго монарха, ограниченной участіемъ мѣстныхъ представителей, собранныхъ въ мѣстномъ сеймѣ.

За государственнымъ „единствомъ“ осталось много гарантій и преимуществъ.

Но постепенно сказалось противорѣчіе между схемой австрійской области и всѣмъ положеніемъ вещей въ Австріи. Схема эта, для своего осуществленія,

предполагала наличность сильнаго правительства въ центрѣ, могучаго государственнаго ядра.

Только при этихъ условіяхъ предпринятая децентрализація могла бы быть перенесена безнаказанно, только независимая и дѣйствительно сильная центральная власть съ прочной и опредѣленной національной и политической основой могла бы обезпечить интересы всего государства и играть почетную роль верховнаго судьи и контролера въ дѣлахъ областныхъ и національныхъ.

Но, именно, всего этого не оказалось въ Австріи, центральному правительству приходилось вступать въ сдѣлки съ отдѣльными народами, завязалась „борьба австрійскихъ націй изъ-за государства".

Вотъ почему *федерація* областей провозглашается многими, какъ единственный исходъ этой борьбы.

Но тамъ, гдѣ имѣется на-лицо преобладающая народность — сильная центральная власть, областное самоуправленіе австрійскаго типа можетъ быть особенно цѣлесообразнымъ и благодѣтельнымъ.

VIII.

Въ самой Австріи областямъ, о которыхъ шла рѣчь выше, приписывается „автономія", но не принадлежитъ *собственнаго государственнаго права*; т. е. онѣ, при всемъ своемъ самоуправленіи, остаются подчиненными частями государства, подлежащими его надзору тамъ, гдѣ онѣ не подлежатъ непосредственной его власти.

Разница между такой провинціей и автономіей, включающей самостоятельное, хоть и ограниченное, государственное волеизъявленіе, станетъ ясной изъ сравненія ея съ одной изъ „земель" другой, венгерской, половины Австро-Венгріи—Кроаціей.

Намъ нѣтъ нужды касаться здѣсь многовѣковой исторіи единенія этой страны съ „короной св. Стефана“. Благодаря сплошному, двухмилліонному славянскому населенію, давнимъ и солиднымъ историческимъ традиціямъ, благодаря дѣятельности своихъ патріотовъ, изъ которыхъ Елачичъ и Штроссмайръ (недавно скончавшійся) имѣютъ европейскую извѣстность, Кроація пользуется завидной для многихъ, даже болѣе значительныхъ и „историческихъ“ народовъ независимостью.

Взаимоотношенія Кроаціи и Венгріи опредѣляются *компромисомъ* между той и другой 1868 года, выраженнымъ въ двухъ одновременныхъ и тождественныхъ по содержанію актахъ, венгерскомъ и хорватскомъ.

Положеніе вещей, созданное *соглашеніемъ* Венгріи и Кроаціи [1]), можетъ быть измѣнено опять-таки лишь путемъ *соглашенія* между двумя парламентами (конечно, съ санкціей общаго монарха) [2]).

Правда, всѣ земли венгерской короны (и Кроація въ томъ числѣ) „образуютъ одно политическое цѣлое, какъ въ отношеніи къ другимъ, подвластнымъ его величеству (т. е. австрійскому императору и венгерскому королю) странамъ (т. е. къ Австріи), такъ и въ отношеніяхъ ко всѣмъ прочимъ государствамъ“ [3]).

Но сама по себѣ Кроація-Славонія есть, по выраженію закона, „*политическая* нація съ особой терри-

---

[1]) Во вступленіи къ „компромису“ говорится о вѣковой связи Кроаціи и Славоніи съ короной св. Стефана и что нынѣ „Венгрія, съ одной стороны, Кроація и Славонія—съ другой, слѣдующимъ образомъ *согласились относительно вопросовъ публичнаго права*, общихъ имъ“... Слѣдуетъ текстъ договора.

[2]) Объ этомъ категорически говорится въ ст. 70 компромиса.

[3]) Ст. 1.

торіей, самостоятельнымъ законодательствомъ и правительствомъ для своихъ внутреннихъ дѣлъ“ [1]).

Единство съ Венгріей обезпечивается тѣмъ, что извѣстныя категоріи дѣлъ, признанныхъ общими, входятъ въ сферу компетенціи венгерскаго сейма и правительства, т. е. органовъ, общихъ всѣмъ землямъ Венгріи.

Категорія общихъ дѣлъ весьма многочисленна и разнообразна. Сюда относятся, прежде всего, тѣ дѣла, который рѣшаются и ведутся сообща обѣими половинами Имперіи: австрійской и венгерской, на основаніи извѣстнаго соглашенія 1867 г. [2]), затѣмъ, содержаніе двора; законодательство военное, финансовое (система и вотированіе прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, порядокъ ихъ взиманія и проч.), установленіе и контроль бюджета по общимъ дѣламъ, займы, управленіе государственными имуществами, монополіи и регаліи; для финансовыхъ дѣлъ имѣется общая финансовая администрація, съ венгерскимъ министромъ финансовъ во главѣ. Затѣмъ, къ общимъ дѣламъ причисляются: денежное обращеніе, монетная система, международные договоры, касающіеся всей Венгріи, наконецъ, цѣлый рядъ отраслей законодательства: о банкахъ, кредитѣ и страхованіи, объ авторской и промышленной собственности; вопросы права морского, торговаго, вексельнаго, горнаго, таможенное дѣло, почта, телеграфъ и, вообще, законодательство о путяхъ сообщенія и завѣдываніе тѣми изъ нихъ, которые признаются общими для Венгріи и Кроаціи.

---

[1]) Ст. 59.

[2]) Общими для Австрійскихъ и Венгерскихъ земель дѣлами признаны, какъ извѣстно, дѣла иностранныя, военныя и финансы (на общіе расходы).

Соотвѣтственно объему и значенію общихъ дѣлъ и отраслей управленія, Кроація отдаетъ на эти послѣднія болѣе половины (56%) всѣхъ своихъ доходовъ, сохраняя остальные 44% на свои надобности.

Для правильной оцѣнки этого тѣснаго единенія съ Венгріей въ означенныхъ рамкахъ, которое ведетъ къ естественной гегемоніи будапештскаго правительства, необходимо помнить, что Кроація посылаетъ въ палату депутатовъ венгерскаго сейма 40 представителей, имѣетъ три мѣста въ палатѣ магнатовъ, а въ составѣ венгерскаго правительства—особаго министра безъ портфеля, который является одновременно посредникомъ между королемъ и національнымъ правительствомъ Кроаціи—Славоніи.

Кроатскіе представители въ будапештскомъ сеймѣ принимаютъ участіе въ обсужденіи и голосованіи лишь тѣхъ вопросовъ, которые, на основаніи соглашенія 1868 года, признаны общими для Кроаціи и всей Венгріи. [1])

Интересъ Кроаціи принятъ во вниманіе и въ представительствѣ Венгріи по дѣламъ общеимперскимъ (т. е. австро-венгерскимъ). А именно, въ такъ наз. *делегаціи* или депутаціи венгерскаго сейма, которая вмѣстѣ съ делегаціей австрійскаго Рейхсрата, участвуетъ въ завѣдываніи австро-венгерскими (т. е. общими для Австріи и Венгріи) дѣлами,—четыре мѣста (изъ шестидесяти) принадлежатъ кроатамъ. [2])

По всѣмъ предметамъ, которые не отнесены къ вѣдѣнію центральнаго (т. е. венгерскаго) правительства и парламента, „тріединое королевство" (Кроація, Славонія, Далмація [3]) пользуется полной автономіей

---

1) Эта же самая система была, какъ извѣстно, предложена Гладстономъ для ирландскаго гомруля.

2) Ст. 41 соглашенія 1868 г.

3) Далмація фактически находится въ составѣ австрійскихъ земель.

какъ въ отношенiи законодательной власти, такъ и исполненiя.

Автономiя эта—законодательства и управленiя—охватываетъ всю внутреннюю администрацiю, вопросы исповѣданiя, народное просвѣщенiе и правосудiе.

Главой „нацiональнаго автономнаго правительства" является *банъ*, назначаемый королемъ, по представленiю венгерскаго правительства, и отвѣтственный передъ загребскимъ сеймомъ (т. е. представительнымъ собранiемъ Кроацiи). Банъ имѣетъ мѣсто въ венгерской палатѣ магнатовъ.

Доклады бана королю передаются министромъ по кроатскимъ дѣламъ, который можетъ одновременно представлять и свои замѣчанiя.

Хотя компетенцiя загребскаго сейма и ограничена компетенцiей венгерскаго парламента (въ которомъ, однако, имѣетъ представительство и Кроацiя), однако самостоятельность въ такихъ предметахъ, какъ правосудiе и народное образованiе, особенно цѣнны для нацiональнаго самоопредѣленiя, такъ какъ именно въ этихъ областяхъ иноземное ярмо особенно тягостно для подчиненныхъ народовъ.

На всей территорiи Кроацiи—Славонiи кроатскiй языкъ есть оффицiальный языкъ законодательства, администрацiи и суда. И это касается не только собственныхъ учрежденiй автономной Кроацiи, но также и агентовъ общаго правительства, т. е. представителей тѣхъ вѣдомствъ, которыя общи Кроацiи и Венгрiи. Жалобы и петицiи подаются общему (венгерскому) правительству на хорватскомъ языкѣ; отвѣтъ слѣдуетъ на томъ же языкѣ.

Но болѣе того,—кроатскiе представители могутъ пользоваться своимъ роднымъ языкомъ и въ будапешт-

скомъ сеймѣ, на зданіи котораго, во время сессій, развѣвается рядомъ съ венгерскимъ и знамя тріединаго королевства—Кроаціи, Славоніи и Далмаціи.

Взаимоотношенія господствующей мадьярской націи и другихъ народовъ въ земляхъ короны св. Стефана еще не отлились въ окончательную форму. Сами кроаты далеко не считаютъ своей автономіи предѣломъ своихъ чаяній.

Но намъ важно было отмѣтить здѣсь не то, чего кроатамъ недостаетъ, а то, чѣмъ они уже обладаютъ.

IX.

Даже не распространяя нашего обзора на другіе областные вопросы и на такіе, къ сожалѣнію, неосуществившіеся планы, какъ ирландскій home-rule и программа польской автономіи, предложенная Вѣлепольскимъ, мы можемъ замѣтить общимъ образомъ, что главная трудность—въ проведеніи границы между *особностью* данной области и *единствомъ* всего государства. Подъ совокупной тяжестью общихъ культурныхъ условій граница эта отодвигается въ ту или въ другую сторону.

Конечно, самая постановка вопроса о размежеваніи законной сферы самоопредѣленія, съ одной стороны, и режима общей государственности, съ другой, предполагаетъ уже признаніе правъ и достоинствъ человѣческой личности и народовъ.

Но даже при самомъ либеральномъ настроеніи общества и правительства, даже при сознательномъ отреченіи отъ порядковъ самовластія и безправія, многими овладѣваетъ боязнь, какъ бы областная автономія или, вообще, реформа не поколебала единства государства, не нарушила бы его кровныхъ интересовъ.

Большинство, даже друзья свободы, никакъ не могутъ освободиться отъ наслѣдственныхъ предразсудковъ. Не могутъ отрѣшиться отъ какихъ-то вотчинныхъ воззрѣній на данную область, какъ на „достояніе“ господствующаго народа, на вещь. Или же, въ лучшемъ случаѣ, боятся повредить воображаемому благу, интересу этого избраннаго народа, и считаютъ необходимымъ сознательно приносить въ жертву этому благу совершенно очевидное благо и интересы области.

Можно сказать съ увѣренностью, что ни одинъ народъ добровольно не дастъ отпускной, не дастъ полной свободы области, стремящейся къ независимости.

Но бываютъ обстоятельства и перевороты, когда возможна извѣстнаго рода сдѣлка, въ которой каждая сторона отстаиваетъ свои интересы.

И вотъ, исторія и политика показываютъ намъ, что соглашеніе, компромиссъ возможны, когда всѣ вообще отношенія въ государствѣ организуются на прочной основѣ свободы и демократіи; когда интересы государства въ территоріальной неприкосновенности, неизмѣнномъ международномъ положеніи и внѣшней силѣ обезпечены единствомъ или согласованностью военной системы, общностью представительства вовнѣ и иностранной политики; когда въ интересахъ экономическаго и гражданскаго оборота достигается единство права, финансовой организаціи, путей сообщенія—но не единство мертвящей централизаціи и поглощенія живыхъ мѣстныхъ силъ монополіей центральныхъ (хотя бы и представительныхъ) учрежденій, а, наоборотъ, живое единство общихъ основаній и гарантій всего юридическаго и экономическаго уклада, въ которомъ мѣстныя представительства призываются къ творческой работѣ, отчасти вполнѣ самостоятель-

ной, отчасти согласованной съ началами, установленными въ центрѣ.

Не подлежитъ затѣмъ сомнѣнію, что разъ общей конституціей и органическими мѣстными статутами достигнуты и прочно обоснованы всѣ необходимыя (политически и культурно) гарантіи, то широко должно быть отмежевано областямъ, „окраинамъ", поприще самоопредѣленія не только въ вопросахъ мѣстныхъ хозяйственныхъ въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, но и самоопредѣленія культурнаго, т. е. самостоятельнаго завѣдыванія школой и духовными интересами.

Это многостороннее самоопредѣленіе даетъ возможность данному подчиненному народу или области раскрыть свое „я", развить свои матеріальныя и духовныя силы въ рамкахъ государственнаго единства.

Возможность и планомѣрность національнаго развитія на почвѣ конституціи и мѣстныхъ статутовъ дадутъ исходъ вѣчному антагонизму, безплодной тратѣ силъ, досадному тренію, неизбѣжнымъ при иномъ порядкѣ вещей. Огромный запасъ духовной энергіи, который расходовался на достиженіе политическихъ и національныхъ гарантій, обратится къ созидательной и единственно-содержательной работѣ – на улучшеніе жизни массъ.

Благу этихъ массъ служатъ и новыя формы государственной жизни, и разъ служеніе гражданамъ, согласно *ими* выработаннымъ законамъ и *ихъ* общественному мнѣнію, есть девизъ новаго государства, то не представляетъ принципіальныхъ трудностей и не вызываетъ сомнѣній, напр., особенно всѣхъ пугающій вопросъ о языкахъ.

Учрежденія [1])—для гражданъ, а не наоборотъ. По-

[1]) Это одинаково касается и учрежденій автономныхъ областей, и мѣстныхъ органовъ общаго правительства.

этому государство должно приспособляться къ языку гражданъ, а не послѣдніе—къ языку учрежденій.

Администрація, школа и судъ должны говорить языкомъ населенія.

Тамъ, гдѣ по уровню культуры языкъ не можетъ примѣняться во всѣхъ (мѣстныхъ) инстанціяхъ, примѣненіе его естественно ограничится предѣлами возможнаго. Гдѣ нѣтъ одного преобладающаго языка, можетъ быть установлена система двухъ, трехъ языковъ или даже большаго ихъ числа; соотвѣтственно „спросу" должны вербоваться и подготовляться должностныя лица.

Въ практическомъ осуществленіи указаннаго начала можетъ встрѣтиться много затрудненій; нельзя удовлетворить одинаково всѣ народности.

Шероховатости неизбѣжны. Но пусть онѣ будутъ исключеніемъ, а не правиломъ; пусть сначала будетъ сдѣлано все возможное для проведенія принципа въ жизнь. Лишь была бы добрая воля; а то, подъ предлогомъ трудности, немудрено оставить вопросъ неразрѣшеннымъ даже тамъ, гдѣ все готово для принятія мѣстнаго національнаго языка въ школу, въ судъ, въ администрацію.

X.

Тамъ, гдѣ нѣсколько націй бьются въ тенетахъ одного государства или гдѣ области, болѣе или менѣе значительныя по размѣрамъ и культурности, начинаютъ задумываться надъ своимъ положеніемъ, передъ ними скоро вырисовывается чарующій идеалъ *федерализма.*

Эта, быть можетъ, высшая форма государственной техники, въ которой наряду и надъ властями отдѣльныхъ государствъ учреждается еще другая, общая,

независимая отъ первыхъ, власть для поименованныхъ въ конституціи общихъ дѣлъ; эта форма, наиболѣе богатая гарантіями и выгодами, доставляемыми раздѣленіемъ и цѣлесообразнымъ расчлененіемъ государственныхъ функцій,—эта форма дѣлаетъ несомнѣнныя завоеванія въ мірѣ, разсѣявъ опасенія и скептицизмъ, какія она вызывала.

Но она, по существу, является формой, правда, очень тѣсной, единенія между нѣсколькими государственными единицами, уже сложившимися, уже окрѣпшими и жизненными.

Такъ было въ Штатахъ, такъ въ Швейцарскомъ союзѣ, такъ даже въ Германской имперіи, этой, какъ ни какъ, федераціи [1]).

Конечно, нельзя, на основаніи историческаго опыта, утверждать, что эволюція единаго государства въ федерацію—немыслима. Въ особенности понятны стремленія къ федераціи въ такой странѣ, какъ въ Австріи, этой компиляціи изъ народовъ.

Уже въ Австріи, гдѣ составляющіе *относительное* большинство населенія нѣмцы не такъ сильны, чтобы командовать другими націями, и гдѣ отсутствіе рѣшительнаго преобладанія центра какъ бы благопріятствуетъ федераціи, на пути осуществленія послѣдней много препятствій, изъ которыхъ главныя—вѣковыя традиціи и переживанія бюрократизма и централизаціи, отсутствіе авторитетной воли, способной разрѣшить спорные національные вопросы и пререканія.

Подобно тому, какъ республика немыслима безъ

---

[1]) Ср. также Канаду и Австралію. Правда, Бразилія превратилась послѣ переворота 1889 г. изъ имперіи въ федерацію (Соед. Штаты Бразиліи), но федеративное начало было введено въ ея конституцію еще въ 1834 г.

гражданъ-республиканцевъ, невозможна и федерація безъ „штатовъ" соотвѣтствующаго закала.

Но и тамъ, гдѣ для федерализма нѣтъ достаточной почвы, возможно, какъ мы видѣли, достиженіе справедливаго разграниченія интересовъ центра и областей. Мощный, авторитетный—отнынѣ не только физически, но и нравственно—центръ *можетъ*, ничѣмъ не рискуя, дать областямъ положеніе, соотвѣтствующее ихъ зрѣлости, культурности и естественному праву на жизнь и развитіе. Окраины *должны*, считаясь съ исторически неизбѣжной, а теперь и необходимой, связью ихъ съ имперіей, идти навстрѣчу общеимперской солидарности, въ требованіяхъ своихъ руководиться границами возможнаго, и послѣднее измѣрять не чистымъ разумомъ и не идеей абсолютной справедливости, а масштабомъ реальной политики и соотношенія силъ.

Но и центръ въ своемъ чувствѣ имперской гегемоніи и въ своей суевѣрной боязни распаденія и расчлененія (что якобы послѣдуетъ за эмансипаціей областей), этотъ центръ, благодаря преобладанію своему и превосходству организованныхъ силъ пріобрѣвшій какъ бы право на извѣстную дозу предразсудковъ, присущихъ имперіализму,—не долженъ забывать предѣловъ, за которыми кончается служеніе *единству* государства и начинается угнетеніе народовъ и провинцій.

Такое угнетеніе непремѣнно произойдетъ, если чрезмѣрно увлекутся „единствомъ и нераздѣльностью", т. е. централизаціей, вершеніемъ дѣлъ за тысячи верстъ отъ ихъ мѣстонахожденія и т. д. Напротивъ, если основные законы строго установятъ, какія дѣла безусловно общи всей имперіи и тѣмъ окраинамъ, которыя получатъ самоуправленіе, стало быть, необхо-

димы для государственнаго единства, и эти дѣла войдутъ въ компетенцію общеимперскихъ представительныхъ и иныхъ учрежденій, а для дѣлъ мѣстныхъ, въ *областномъ* смыслѣ слова, будетъ организовано самоуправленіе особаго типа, съ мѣстными собраніями-сеймами и исполнительными органами, единство останется незыблемымъ, и можетъ установиться дѣйствительно гармоническая связь между центромъ и окраиной.

Мѣра самоопредѣленія послѣдней не можетъ быть повсюду одинаковой; она должна быть установлена въ каждомъ случаѣ путемъ особаго мѣстнаго статута или положенія.

Конечно, мѣра эта можетъ доходить отъ обычнаго самоуправленія типа внутреннихъ губерній (плюсъ льготы относительно языка) до настоящей мѣстной автономіи съ мѣстнымъ сеймомъ, законодательствомъ, управленіемъ и судебной организаціей [1]).

Рѣшить эти вопросы такъ широко и такъ практично, чтобы пріостановить безплодную трату силъ, изнемогающихъ въ тѣсныхъ узахъ бюрократической централизаціи—дѣло коллективной мудрости народныхъ представителей, ихъ патріотизма и великодушія.

Надо помнить одно: областная реформа и рѣшеніе мѣстныхъ національныхъ вопросовъ дадутъ возможность использовать для блага цѣлыхъ обширныхъ районовъ богатыя силы національной солидарности и самодѣятельности, такъ долго лежавшія подъ спудомъ—и все это будетъ выигрышемъ для этихъ народовъ, для всего государства, для человѣчества.

А передъ послѣднимъ сочетаніе самодѣятельности

---

[1]) Что давно имѣется въ Финляндіи, положеніе которой нѣтъ, однако, нужды приравнивать къ положенію областей.

отдѣльныхъ народовъ съ охватывающей всѣхъ ихъ связью единаго государства, и, благодаря ему, созданіе широкой солидарности, разумнаго и необходимаго, культурно и экономически, единенія,—не есть ли великая, историческая заслуга?

Счастливы народы и поколѣнія, которымъ выпадетъ жребій *такъ* разрѣшить вопросъ; милліонамъ людей развяжутся руки для улучшенія ихъ жизни, и широко раскроются передъ ними двери болѣе свѣтлаго будущаго.

З. Аваловъ.

Верховный судъ и конституціонныя гарантіи.

I.

Понятіе конституціи или основного закона въ широкомъ, матеріальномъ смыслѣ обнимаетъ собой всю совокупность тѣхъ нормъ, которыми опредѣляется организація высшихъ органовъ государства, порядокъ призванія ихъ къ отправленію ихъ функцій, ихъ взаимныя отношенія и компетенція, а также принципіальное положеніе индивида по отношенію къ государственной власти [1]). Эти нормы могутъ вылиться въ форму писанаго права, могутъ носить и характеръ обычно-правовой; съ формальной точки зрѣнія, онѣ могутъ вполнѣ совпадать съ прочими законами государства, но могутъ и отличаться отъ нихъ по способу изданія или какому-нибудь другому признаку. На этомъ основаніи изъ общаго понятія основного закона (lex fundamentalis) выдѣляется болѣе узкое понятіе кон-

[1]) Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ. Спб., 1903 г., стр. 335.

титуціи, понимаемои въ смыслѣ законодательнаго акта, обладающаго высшей или квалифицированной силой. Конституція, такимъ образомъ, поставлена надъ обыкновеннымъ закономъ, и ею опредѣляется самая дѣятельность законодателя: для послѣдняго установляются извѣстныя рамки, которыхъ онъ не можетъ преступить.

Обыкновенно, внѣшнимъ признакомъ, отличающимъ конституціонные законы отъ простыхъ, является установленіе особой формы для ихъ ревизіи или измѣненія. Такъ, напримѣръ, для пересмотра конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ требуется созваніе особаго учредительнаго конвента по требованію законодательныхъ собраній штатовъ; починъ, впрочемъ, можетъ исходить и отъ конгресса, если за ревизію выскажутся обѣ палаты большинствомъ голосовъ. Проектированное же измѣненіе считается принятымъ лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажутся $^3/_4$ штатовъ. Въ другихъ государствахъ установлены менѣе строгія условія для ревизіи: иногда требуется распущеніе палатъ и выборы новаго законодательнаго учрежденія, иногда—многократное голосованіе проекта измѣненія, чаще же всего квалифицированное большинство голосовъ, высказывающихся за принятіе предложенія, и т. п. Противоположность государствамъ съ такъ наз., „неподвижными“ конституціями составляютъ, съ одной стороны, Италія и Испанія, гдѣ для измѣненія конституціи не предписано никакихъ особыхъ формъ, а съ другой, Англія и Венгрія, не знающія вовсе писаныхъ конституцій. Формально, въ этихъ странахъ основные законы ничѣмъ не отличаются отъ обыкновенныхъ, и юридически законодатель въ правѣ измѣнить ихъ въ любой моментъ. Гарантія ихъ неприкосновен-

ности носитъ, такимъ образомъ, исключительно нравственно-политическій характеръ, такъ какъ относительныя стойкость и неизмѣнчивость ихъ никакими правовыми средствами не охраняются. Эти конституціи носятъ названіе „гибкихъ“.

Отъ постановленій, стремящихся придать конституціи наибольшую устойчивость и лишь затрудняющихъ ея пересмотръ и измѣненія, кореннымъ образомъ отличаются мѣропріятія, направленныя къ охраненію конституціоннаго акта отъ всякихъ посягательствъ на него, отъ кого бы они исходили. Это то, что носитъ названіе конституціонныхъ гарантій, въ тѣсномъ смыслѣ слова. Цѣль этихъ мѣропріятій— парализовать тѣ дѣйствія власти, которыя, выходя за предѣлы, установленные основнымъ закономъ, являются противоконституціонными и, какъ таковыя, нарушаютъ чьи либо права.

По справедливому замѣчанію Гарейса, лучшая защита конституціи лежитъ внѣ области права: она заключается, прежде всего, въ честной и энергичной волѣ главы государства твердо стоять на стражѣ основъ государственнаго устройства, затѣмъ въ нравственномъ сознаніи, чувствѣ долга и способности подчинять свои личные интересы интересамъ всѣхъ подданныхъ—во всеобщемъ патріотизмѣ [1]). Можно поэтому сказать, что только тотъ конституціонный актъ дѣйствительно жизнеспособенъ, который соотвѣтствуетъ правосознанію даннаго народа въ данную эпоху. Всякія попытки навязать странѣ тотъ или другой строй, или, наоборотъ, сохранить обветшалыя и пришедшія въ негодность формы государственной жизни заранѣе обречены на гибель. Какъ бы ни была

[1]) Gareis, Allgemeines Staatsrecht, 1883, S. 92.

оставлена конституція, если она не угодна странѣ,— жизнь возьметъ свое и быть можетъ насильственно, быть можетъ и другимъ путемъ, сумѣетъ всегда, рано или поздно, провести и упрочить тѣ начала, которыя въ данный моментъ составляютъ предметъ стремленій народа.

Всѣ, такъ называемыя, конституціонныя гарантіи, имѣютъ такимъ образомъ лишь относительное значеніе; онѣ хороши лишь постольку, поскольку вообще данный строй покоится на народномъ признаніи и удовлетворяетъ большинство гражданъ. При серіозныхъ потрясеніяхъ государственнаго и общественнаго организма онѣ конституціоннаго акта неспособны спасти, какъ не можетъ никакое леченіе спасти разъѣдаемый гангреной органъ. Но при нормальныхъ условіяхъ онѣ могутъ служить весьма полезнымъ оружіемъ для охраны основныхъ началъ законности отъ посягательствъ со стороны тѣхъ или другихъ властей, учрежденій или отдѣльныхъ лицъ. Съ другой стороны, онѣ въ состояніи предупредить и ненамѣренныя искаженія конституціи, легко могущія имѣть мѣсто при примѣненіи ея соотвѣтственными органами государства. Съ этой точки зрѣнія конституціонныя гарантіи заслуживаютъ самаго серіознаго вниманія и изученія, такъ какъ отъ правильной ихъ организаціи зависитъ какъ разрѣшеніе многихъ конфликтовъ между органами власти, такъ и охрана обезпеченныхъ гражданамъ основныхъ правъ.

II.

Посягательства на конституцію могутъ, прежде всего, исходить отъ главы государства и отъ исполнительной власти. Противъ подобнаго рода нарушеній основныхъ законовъ страны обыкновенно прибѣ-

гютъ къ двумъ средствамъ, изъ которыхъ одно носитъ по преимуществу нравственный характеръ, другое же—чисто юридическій. Это—присяга и конституціонная отвѣтственность министровъ. Присяга—или торжественное обѣщаніе—установлена во многихъ государствахъ для монарха (или, въ республикахъ, для президента) и должностныхъ лицъ, а иногда и для членовъ парламента.

Всѣ эти лица торжественно клянутся, даютъ слово, или письменно обѣщаютъ соблюдать твердо и ненарушимо конституцію страны и ея законы. Подобнаго рода постановленія заключаются въ прусской, австрійской, бельгійской, италіанской, португальской и др. конституціяхъ [1])—причемъ иногда, какъ напр., въ Бельгіи, король, до принятія присяги не можетъ вступить въ управленіе страной.

Само собою разумѣется, что практическое значеніе этой мѣры весьма не велико, не говоря уже о томъ, что она совершенно неспособна предупредить ненамѣренныя нарушенія конституціи со стороны главы государства или должностныхъ лицъ. Значительно выше цѣнность другого средства—публично-правовой отвѣтственности министровъ.

Этотъ видъ отвѣтственности долженъ быть строго отличаемъ отъ уголовной и дисциплинарной отвѣтственности съ одной и, такъ называемой, парламентарной отвѣтственности съ другой стороны.

Сущность этихъ видовъ отвѣтственности была разсмотрѣна выше, въ главѣ о „народномъ представительствѣ и его мѣстѣ въ системѣ другихъ государ-

---

[1]) Подробности см. у Градовскаго. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. II, въ Собраніи сочиненій, т. V, стр. 16 и слѣд.

ственныхъ установленій“; здѣсь мы поэтому остановимся только на отвѣтственности конституціонной или публично-правовой, такъ какъ лишь онѣ имѣютъ ближайшее отношеніе къ нашей темѣ[1]).

Въ качествѣ высшихъ должностныхъ лицъ государства, отъ которыхъ зависитъ направленіе и руководительство всей политики, министры являются отвѣтственными и за такія дѣйствія, которыя, не составляя ни должностного, ни общаго преступленія въ тѣсномъ смыслѣ слова, тѣмъ не менѣе могутъ оказаться противорѣчащими пользамъ и нуждамъ народа и, въ частности, нарушающими постановленія основного закона. Въ этихъ случаяхъ, уголовному преслѣдованію нѣтъ мѣста, такъ какъ никакая уголовная норма не нарушена; равнымъ образомъ, виновное лицо не подлежитъ общимъ уголовнымъ наказаніямъ, а обыкновенно только лишается должности и удаляется отъ службы. На самомъ дѣлѣ, цѣль всей процедуры заключается не въ наказаніи министра, а въ осужденіи его дѣятельности и въ пресѣченіи дальнѣйшей возможности приносить государству вредъ и нарушать постановленія конституціи. Самое же возбужденіе преслѣдованія противъ виновнаго лица или виновныхъ лицъ предоставляется парламенту,—либо обѣимъ палатамъ вмѣстѣ (гдѣ принята двухпалатная система), либо той и другой въ отдѣльности, либо, наконецъ, одной нижней палатѣ. Это вытекаетъ изъ того, что публично-правовая отвѣтственность министровъ есть отвѣтственность передъ палатами, но не передъ мо-

---

[1]) См. превосходное изложеніе вопроса у Rehm'a, Allgemeine Staatslehre, 1899, § 81; ср. также Pistorius, Die Staats gerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit, 1891, и Passow Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland 1904.

нархомъ [1]); въ этомъ сходство ея съ, такъ называемой, политической или парламентской отвѣтственностью. Но тогда какъ послѣдняя сводится къ обязанности министровъ подавать въ отставку, когда большинство въ палатахъ перестало поддерживать и одобрять ихъ политику, первая наступаетъ лишь въ случаѣ нарушенія министромъ положительной правовой нормы. Такимъ образомъ, при возбужденіи преслѣдованія противъ министра за нарушеніе конституціи возникаетъ споръ о правѣ, причемъ, конечно, не исключена возможность что взведенное на министра обвиненіе окажется неправильнымъ. При такихъ условіяхъ единственнымъ компетентнымъ органомъ для разсмотрѣнія возникшаго конфликта можетъ быть только судъ. Возложеніе подобной функціи на одну изъ палатъ, на подобіе, напримѣръ, англійскаго impeachement совершенно не соотвѣтствуетъ существу дѣла, такъ какъ политическое учрежденіе мало приспособлено вѣдать судебныя функціи. Съ другой стороны, привлеченіе къ разсмотрѣнію этихъ дѣлъ обыкновенныхъ судовъ тоже представляется нецѣлесообразнымъ. На самомъ дѣлѣ, для разрѣшенія конфликтовъ, возникающихъ между палатами, съ одной стороны, и высшими представителями исполнительной власти съ другой, требуется органъ, обладающій исключительной, квалифицированной компетентностью и независимостью. Для приданія рѣшеніямъ этого органа должной авторитетности, необходимо, чтобы онъ стоялъ внѣ всякаго подозрѣнія въ смыслѣ

---

[1]) Главнѣйшая цѣль всего института какъ разъ заключается въ томъ, чтобы оградить конституцію отъ возможныхъ посягательствъ на нее со стороны главы исполнительной власти при помощи и чрезъ посредство назначаемыхъ имъ министровъ.

возможныхъ на него давленій со стороны администраціи. Такому условію лучше всего удовлетворяетъ существующій въ нѣкоторыхъ государствахъ особый верховный или государственный судъ, стоящій внѣ общей судебной іерархіи и обладающій особыми гарантіями безпристрастности и независимости. Такъ, согласно § 142 саксонской конституціи 1831 г., для судебной защиты конституціи образуется особый „Staatsgerichtshof", который вѣдаетъ дѣйствія министровъ, направленныя на ниспроверженіе конституціи или имѣющія своимъ предметомъ нарушеніе отдѣльныхъ ея постановленій. Учрежденіе аналогичной инстанціи предусматриваетъ баварскій законъ 1848 г., вюртембергская конституціи 1818 г., ольденбургскій основной законъ 1852 г., брауншвейгская и саксенъ-кобургъ-готская конституціи. Въ великомъ герцогствѣ Баденѣ функціи верховнаго суда исполняетъ верхняя палата, въ составъ которой входятъ предсѣдатель высшаго суда герцогства и 8 судей (конституція 1818 г.).

Оригинальную постановку вопросъ получилъ въ Норвегіи. Согласно § 30 конституціи 1814 г., если при разсмотрѣніи какого-нибудь дѣла въ государственномъ совѣтѣ (состоящемъ изъ министровъ и 7 членовъ по назначенію короля) король приметъ рѣшеніе, противно конституціи или законамъ страны или явно противорѣчащее ея пользамъ и нуждамъ, то каждый членъ совѣта, несогласный съ этимъ рѣшеніемъ, обязанъ заявить протестъ, который подлежитъ занесенію въ протоколъ. Тотъ, кто не протестовалъ, предполагается согласнымъ съ королемъ и можетъ быть обвиненъ одельстингомъ (нижней палатой) передъ верховнымъ судомъ (Rigsret). Составъ этого суда смѣшанный; онъ образуется изъ лагтинга (верх-

ней палаты) и членовъ высшаго суда королевства подъ предсѣдательствомъ президента лагтинга[1]).

Такимъ образомъ, въ весьма многихъ государствахъ вопросъ о конституціонной отвѣтственности министровъ подлежитъ разсмотрѣнію особой судебной инстанціи. О составѣ этихъ судовъ мы скажемъ ниже; укажемъ пока только на то, что наказанія, ими налагаемыя, обыкновенно сводятся къ удаленію отъ должности, хотя нѣкоторыя государства знаютъ также и денежные штрафы (Шаумбургъ-Липпе) и лишеніе свободы (Вальдекъ), пенсіи (Саксенъ-Кобургъ-Гота) и т. п. По общему правилу, рѣшенія верховнаго суда окончательны, и осужденныя ими лица помилованію не подлежатъ. Что же касается самаго производства дѣла, то оно обыкновенно обставлено тѣми гарантіями, которыя свойственны судебному разбирательству, что представляется безусловно необходимымъ, въ виду того, что рѣчь идетъ о нарушенномъ правѣ.

III.

На первыхъ порахъ конституціонной жизни государства, когда еще свѣжи воспоминанія абсолютизма центральной власти, обыкновенно опасаются нарушенія конституціоннаго акта со стороны главы исполнительной власти и зависящей отъ него администраціи. Но посягательства на основной законъ могутъ

---

[1]) Слѣдуетъ замѣтить, что въ Норвегіи отвѣтственность министровъ и высшихъ должностныхъ лицъ, регулируемая особеннымъ закономъ, изданнымъ въ 1828 г., носитъ смѣшанный характеръ, являясь отчасти уголовной, отчасти публично-правовой. См. Aschehoug. Das Staatsrecht der Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, стр. 196 и слѣд.

исходить не только отъ монарха или его министровъ, но и отъ палатъ, т. е. отъ законодательной власти На самомъ дѣлѣ тамъ, гдѣ имѣются писаныя конституціи, подлежащія измѣненію лишь при соблюденіи извѣстныхъ условій,—гдѣ, стало быть, учредительная власть (pouvoir constituant) формально отграничена отъ власти законодательной (pouvoir législatif)—всякаго рода нормы, изданныя палатами съ нарушеніемъ той компетенціи, которая предоставлена имъ конституціей, представляются неправомѣрными, антиконституціонными. Такъ, напр., если основной законъ гарантируетъ свободу печати, а парламентомъ изданъ будетъ регулятивъ, вводящій предварительную цензуру, то дѣйствіе палатъ, несомнѣнно, будетъ незаконнымъ, т. к. принятіе подобнаго рода мѣры равносильно отмѣнѣ соотвѣтственной статьи конституціи. Съ другой стороны, законодательства (или обычное право) всѣхъ странъ установляютъ извѣстнаго рода правила дѣлопроизводства при разсмотрѣніи палатами законопроектовъ; такъ, требуются два или три чтенія этихъ послѣднихъ, голосованіе должно быть закрытымъ, необходимъ извѣстный quorum или законный составъ и т. п. Нарушеніе этихъ правилъ, хотя и чисто формальнаго характера, но установленныхъ въ цѣляхъ наиболѣе обдуманнаго и зрѣлаго разрѣшенія законодательныхъ вопросовъ,—имѣетъ, по существу, тоже самое значеніе, что несоблюденіе судомъ установленныхъ процессуальныхъ началъ: вотированный парламентомъ законъ, также какъ и вынесенное судомъ рѣшеніе, неправомѣренъ.

Каковы, спрашивается, средства, могущія предупредить нарушеніе конституціи со стороны законодательной власти? Практикой культурныхъ государствъ выработаны различнаго рода мѣры; на нихъ разсмотрѣ-

ніи и оцѣнкѣ мы теперь и позволимъ себѣ остановиться.

Прежде всего, извѣстную гарантію могутъ представлять изъ себя тѣ условія, которыми обставлена законодательная инициатива. Такъ, напр., во Франціи предсѣдатели палатъ въ правѣ и обязаны, въ случаѣ внесенія кѣмъ либо изъ депутатовъ или сенаторовъ законопроекта, противорѣчащаго конституціи, не допустить послѣдняго до обсужденія въ парламентѣ. Тоже самое право принадлежитъ и т. наз. Commission d'initiative, на обязанности которой лежитъ разсмотрѣніе всѣхъ вносимыхъ народными представителями предположеній [1]). Аналогичное правило существуетъ и въ другихъ государствахъ, какъ, напр., въ Австріи, но зато совершенно неизвѣстно законодательству Германіи и нѣкоторыхъ др. странъ. Какъ бы то ни было, но значеніе этой конституціонной гарантіи весьма ничтожно; въ серіозныхъ вопросахъ предсѣдателю, конечно, немыслимо справиться со сколько-нибудь компактнымъ большинствомъ въ палатѣ, а различныя коммисіи, въ свою очередь, являются представительницами какъ разъ той фракціи, которая располагаетъ большинствомъ голосовъ. Поэтому гораздо болѣе надежной опорой конституціи представляется тотъ антагонизмъ, который существуетъ между отдѣльными политическими партіями, представленными въ законодательномъ корпусѣ, и тотъ контроль, который онѣ другъ надъ другомъ учиняютъ. Всякій законопроектъ, вносимый, скажемъ, либералами, подвергается всесторонней критикѣ консерваторовъ и наоборотъ; сама того не подозрѣвая, каждая партія становится, такимъ

[1]) См. Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 2 ed. 1902, №№ 63, - 65, 688 и др.

образомъ, защитницей конституціи, такъ какъ первое, на что направляется партійный контроль, есть, обыкновенно, законность внесенныхъ предложеній.

Однако, указанная гарантія, могущая [при извѣстныхъ комбинаціяхъ имѣть большее или меньшее значеніе, носитъ совершенно случайный характеръ. Стоитъ антиконституціонному законопроекту быть предложеннымъ партіей, обладающей въ данный моментъ большинствомъ въ парламентѣ, и всякіе протесты окажутся напрасными и будутъ подавлены численнымъ превосходствомъ противника. Предупредить появленіе неправомѣрнаго, т. е. нарушающаго конституцію закона, при современномъ парламентарномъ образѣ правленія, представляется невозможнымъ. Правда, въ 80-хъ годахъ минувшаго столѣтія извѣстнымъ германскимъ государствовѣдомъ Еллинекомъ предложено было создать, для разрѣшенія подобнаго рода конфликтовъ, особые конституціонные суды, къ которымъ могло бы апеллировать побѣжденное парламентское меньшинство [1]), но это предложеніе не встрѣтило сочувствія ни въ литературѣ, ни въ практикѣ конституціонныхъ государствъ. На самомъ дѣлѣ, предоставленіе суду рѣшающаго голоса въ вопросѣ, составляющемъ предметъ спора между различными партіями, было бы равносильно вовлеченію судебной власти въ партійную борьбу. Пререканія между отдѣльными фракціями, входящими въ составъ законодательнаго корпуса, рѣдко (чтобы не сказать никогда) носятъ чисто правовой характеръ; юридическіе аргументы обыкновенно лишь подкрѣпляютъ тѣ или другія положенія,

---

[1]) См. его брошюру Ein Verfassungsgerichtshof für Oesterreich, Wien, 1885., S. 17 ff.

выставляемыя въ качествѣ программы, но сути дѣла не исчерпываютъ. Это съ одной стороны. Съ другой, возможность апелляціи къ судебной инстанціи, составляя могущественное орудіе обструкціи въ рукахъ меньшинства, грозило бы затянуть обсужденіе каждаго даннаго вопроса ad infinitum и, въ конечномъ результатѣ, лишь обостряло бы партійную борьбу, безъ особенной пользы для дѣла.

Такимъ образомъ, за всѣми юридическими средствами предупредить противоконституціонный вотумъ палатъ должно быть признано только весьма второстепенное значеніе, поскольку, по крайней мѣрѣ, рѣчь идетъ о нарушеніяхъ матеріальнаго права, т. е. самой конституціи. Иначе обстоитъ дѣло, если на лицо имѣется отступленіе отъ тѣхъ нормъ, которыми регулируется дѣлопроизводство законодательнаго органа. Предположимъ, что какой либо законопроектъ былъ принятъ палатами послѣ ихъ роспущенія короной, или при одномъ чтеніи, когда ихъ требуется два, или, вообще при несоблюденіи той или иной формальности;—можетъ ли быть предоставлено какому-нибудь органу право протеста противъ подобнаго косвеннаго нарушенія конституціонныхъ нормъ? Многіе писатели, въ общемъ склонные къ установленію формальныхъ конституціонныхъ гарантій, какъ, напр., Г. Шульцъ и Гнейстъ, отвѣчаютъ на этотъ вопросъ отрицательно. Дѣлопроизводство палатъ, говорятъ, есть ихъ частное дѣло, такъ какъ оно опредѣляется регламентомъ, который въ свою очередь, есть res interna парламента. Каждая палата совершенно самостоятельно (и окончательно) установляетъ правила своего внутренняго распорядка и измѣняетъ ихъ по своему усмотрѣнію. Поэтому контроля надъ парламентами, съ этой точки зрѣнія, установлено быть не можетъ.

Эти соображенія вѣрны лишь отчасти. Прежде всего, весьма многія правила, по существу своему дѣлопроизводственныя, устанавливаются самой конституціей, или вытекаютъ изъ смысла тѣхъ или другихъ ея постановленій. Сюда относится, напр., положеніе, что послѣ указа о распущеніи палатъ, послѣднія не могутъ продолжать обсужденіе законопроектовъ (см. напр., 118 ст. саксонской конституціи); также постановленіе о публичности засѣданій палатъ (ст. 22 германской конст.), или о томъ, что нѣкоторые законы (обыкновенно финансовые) должны сперва разсматриваться въ нижней палатѣ, а затѣмъ уже перейти въ верхнюю. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ предусматривается даже законный составъ палатъ (саксонская конст. ст. 127) и т. п. Съ другой стороны, слѣдуетъ замѣтить, что несоблюденіе палатой своего регламента все же является правонарушеніемъ; пусть палата вольна въ каждый данный моментъ его измѣнить, но, пока она этого не сдѣлала, онъ для нея обязателенъ.

Спрашивается теперь, возможно ли, вообще, оказать какое-нибудь сопротивленіе подобнымъ неправомѣрнымъ дѣйствіямъ законодательнаго органа и предупредить появленіе такихъ формально-неконституціонныхъ законовъ? Само собою разумѣется, что у главы государства почти вездѣ имѣется возможность наложить свое veto на данный законопроектъ, но это средство юридическаго характера не носитъ, а съ другой стороны, примѣненіе его заставляло бы монарха или главу исполнительной власти отвергать, по чисто формальнымъ мотивамъ, такіе законы, которые быть можетъ, вполнѣ совпадаютъ съ видами правительства и были имъ же внесены въ палату. Королевское вето—чисто-политическое орудіе, которое строго-правовымъ цѣлямъ

служить не можетъ. Единственно компетентнымъ органомъ можетъ быть только независимый, стоящій внѣ партійной борьбы, судъ. На самомъ дѣлѣ, формально-неконституціонныя рѣшенія палатъ по большей части вызываютъ протестъ со стороны исполнительной власти, по крайней мѣрѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о сколько-нибудь существенныхъ нарушеніяхъ. Возникаетъ, такимъ образомъ, конфликтъ между правительствомъ, съ одной стороны, и палатами, съ другой и, думается, нѣтъ рѣшительно никакихъ основаній отстранять верховный судъ отъ разрѣшенія подобнаго рода столкновеній. Само собою разумѣется, что суду не можетъ принадлежать инціатива возбужденія указанныхъ вопросовъ: онъ въ правѣ только разрѣшать пререканія, возникшія на почвѣ толкованія конституціи или регламента палатъ, по жалобѣ или формальному протесту правительства. Въ противномъ случаѣ суду было бы предоставлено совершенно недопустимое право вмѣшательства въ компетенцію законодательнаго органа.

Такимъ образомъ, вторая функція верховнаго суда можетъ заключаться въ разрѣшеніи конфликтовъ между палатами и правительствомъ на почвѣ примѣненія и толкованія конституціи. Практическое осуществленіе начало это получило лишь въ немногихъ германскихъ государствахъ; такъ, согласно 153 ст. саксонской конституціи, когда относительно толкованія отдѣльныхъ пунктовъ возникнетъ сомнѣніе, которое не удастся устранить посредствомъ соглашенія между правительствомъ и земскими чинами, то вопросъ передается на разрѣшеніе верховнаго суда (Staatsgerichtshof). Тотъ же принципъ лежитъ въ основѣ организаціи верховныхъ судилищъ въ Ольденбургѣ и Брауншвейгѣ.

Во Франціи, въ эпоху революціи, сдѣлана была

попытка создать специальный органъ для предупреждения нарушеній конституціи: мы имѣемъ въ виду конституцію VIII года съ ея „Senat-conservateur“. По конституціи законодательная власть принадлежала законодательному корпусу и трибунату, но всякій законопроектъ могъ быть опротестованъ по неконституціонности, либо правительствомъ, либо трибунатомъ, передъ сенатомъ, состоявшимъ изъ 80 несмѣняемыхъ членовъ, не моложе 40 лѣтъ. Срокъ для обжалованія былъ установленъ десятидневный; по истеченіи его, первый консулъ промульгировалъ законъ, который тогда только окончательно вступалъ въ силу [1]). Обнародованный законъ обжалованію не подлежалъ. На бумагѣ сенатъ сохранилъ свои функціи даже во время имперіи; на практикѣ, однако, онъ сдѣлался послушнымъ слугой Наполеона, нисколько не стѣснявшагося издавать явно противоконституціонные законы и декреты. Въ 1852 г. Наполеонъ III вернулся къ мысли объ органѣ, охраняющемъ конституцію. Конституція 14 января возстановляла сенатъ въ качествѣ „gardien du pacte fondamental et des libertés publiques“. На его обязанности было возложено аннулированіе всѣхъ законовъ, признанныхъ имъ противоконституціонными, причемъ ни одинъ законъ не могъ быть опубликованъ безъ предварительнаго просмотра сенатомъ. Извѣстно, однако, что царствованіе Наполеона III далеко не оказалось эпохой процвѣтанія законности и что постановленія конституціи 1852 г. не сумѣли предотвратить того произвола, который

---

[1]) Самая мысль созданія сената была подана Сіэсомъ въ III году; 2 термидора онъ въ конвентѣ энергично требовалъ образованія особой „jurie (sic) constitutionnaire“, на обязанности которой лежала бы охрана конституціи отъ всякихъ покушеній законодателя.

привелъ къ седанской катастрофѣ и паденію имперіи.

Вообще говоря, слѣдуетъ замѣтить, что возлагать слишкомъ большія надежды на какое либо учрежденіе, спеціально образованное для предотвращенія появленія противоконституціонныхъ законовъ, не приходится. Тѣмъ не менѣе созданіе верховнаго суда, облеченнаго вышеуказанными функціями можетъ, несомнѣнно, принести значительную пользу на первыхъ порахъ конституціонной жизни, когда не успѣли еще выработаться твердые обычаи и правосссознаніе не пріобрѣло достаточной устойчивости. Въ этихъ случаяхъ, дѣятельность суда, руководящагося не партійными соображеніями, а исключительно интересами законности, можетъ оказать и примиряющее и, вмѣстѣ съ тѣмъ, воспитательное вліяніе.

IV.

До сихъ поръ мы имѣли, главнымъ образомъ, въ виду средства предупредить появленіе антиконституціонныхъ законовъ. На американскомъ континентѣ, однако, выработался другой способъ охраны основного закона — это провѣрка конституціонности уже изданныхъ и обнародованныхъ законовъ со стороны суда. Ознакомимся сперва съ положеніемъ дѣла въ Америкѣ [1]), а затѣмъ остановимся на теоретической сторонѣ вопроса.

Конституція 1787 г. прямого указанія на право

[1]) Cooley, Constitutional limitations, 6-e ed. 1890; Brinton Coxe, Essay on judicial power and inconstitutional législation, 1893; Le Brun, L' inconstitutionalite des lois aux Etats—tnis, 1899; Брайсъ, Американская республика, т. I, гл. XXIII; Larnaude въ Bulletin de la société de legislation comparée, 1902, № 3

судовъ контролировать конституціонный характеръ законовъ не содержитъ. Отд. 2 ст. III говоритъ лишь о томъ, что „судебная власть должна простираться: на всѣ дѣла, разрѣшаемыя по закону и справедливости, какія могутъ возникнуть изъ этой конституціи, изъ законовъ Соединенныхъ Штатовъ и изъ трактатовъ, которые заключены или будутъ заключены Соединенными Штатами“. Упомянутое начало, носящее, такимъ образомъ, обычно-правовой характеръ, выработалось историческимъ путемъ, на почвѣ тѣхъ условій, въ которыхъ очутились переселенцы, основавшіе англійскія колоніи Новаго Свѣта.

Какъ извѣстно, многія изъ этихъ колоній получили особыя хартіи, которыми установлялись извѣстныя начала, имѣвшія служить рамками для дѣятельности мѣстныхъ парламентовъ. При этомъ право контролировать статуты, издававшіеся этими парламентами съ точки зрѣнія соотвѣтствія съ хартіями, было предоставлено колоніальнымъ судамъ и, въ качествѣ высшей инстанціи, тайному совѣту метрополіи. [1]) Когда въ 1776 г. колоніи объявили себя независимыми, онѣ надѣлили себя конституціями, оказавшимися, во многихъ отношеніяхъ, сколками съ прежнихъ хартій; между прочимъ сохранено было и правило, дававшее судамъ право признавать недѣйствительными всѣ законы, противорѣчащіе конституціи. Затѣмъ, послѣ того какъ конфедерація превратилась въ союзное государство, разсматриваемый принципъ, хотя и не получилъ офиціальной санкціи акта 1787 г., тѣмъ не менѣе, въ силу традиціи, сохранилъ свое значеніе.

Съ другой стороны, установленію такого порядка

---

[1]) Тоже начало принято и теперь во многихъ англійскихъ колоніяхъ.

вещей несомнѣнно содѣйствовалъ федеральный строй Соединенныхъ Штатовь. Какъ вѣрно замѣчаетъ Дайси[1]), „федеральное государство существуетъ на основанiи конституцiи совершенно такъ же, какъ какая-нибудь корпорацiя существуетъ на основанiи устава. Поэтому всякая власть, исполнительная, законодательная или судебная, принадлежитъ ли она нацiи или отдѣльнымъ штатамъ, подчинена конституцiи и контролируется ею. Ни президентъ Соединенныхъ Штатовъ, ни палата конгресса или губернаторъ Массачусетса, ни законодательное собранiе или главный судъ Массачусетса не имѣютъ законнаго права сдѣлать какое бы то ни было распоряженiе, несогласное со статьями конституцiи". Такимъ образомъ, самая мысль о контролѣ надъ законодательствомъ находится въ связи съ федеративнымъ началомъ. Преувеличивать значенiе этого фактора и усматривать въ немъ единственную причину той роли, которую въ Америкѣ приходится играть судебной власти, не слѣдуетъ, но отрицать его значенiе также не приходится. Доказательствомъ этого можетъ служить тотъ фактъ, что тогда какъ контрольныя функцiи верховнаго федеральнаго суда окончательно санкцiонированы были знаменитымъ рѣшенiемъ по дѣлу Marburg v. Madison, въ 1803 г., въ нѣкоторыхъ штатахъ вплоть до 20-ыхъ годовъ XIX ст. практика продолжаетъ колебаться.

Остановимся теперь ближайшимъ образомъ на существѣ конституцiоннаго контроля и способа его осуществленiя.

Прежде всего, слѣдуетъ замѣтить, что право контроля принадлежитъ не только верховному суду, какъ это иногда думаютъ, но всѣмъ рѣшительно судебнымъ

---

[1]) Основы государственнаго права Англiи, 1905, стр. 161.

инстанціямъ республики, какъ федеральнымъ, такъ и мѣстнымъ (отдѣльныхъ штатовъ), не исключая и низшихъ (мировыхъ судей). Суды штатовъ оцѣниваютъ, насколько изданные мѣстными парламентами статуты соотвѣтствуютъ конституціи; федеральные суды — стоятъ на стражѣ союзной конституціи. Supreme Court является лишь учрежденіемъ, конкуррирующимъ на этой почвѣ съ другими судами, но, на практикѣ, тотъ авторитетъ, который онъ сумѣлъ снискать себѣ въ глазахъ всего американскаго народа, создалъ ему положеніе защитника конституціи par excellence. Что же касается его компетенціи, то она сводится къ слѣдующему.

Во-первыхъ, въ нѣкоторыхъ дѣлахъ (напр., когда стороной является штатъ) онъ является судомъ первой, а въ другихъ—второй, апелляціонной инстанціи.

Во-вторыхъ, на немъ лежитъ забота объ охранѣ конституціи отъ посягательствъ союзнаго законодателя, т. е. конгресса, и это въ двоякомъ направленіи: съ одной стороны, конгрессъ можетъ издать законъ, нарушающій индивидуальныя права, гарантированныя федеральной конституціей; съ другой—онъ можетъ посягнуть на права отдѣльныхъ штатовъ.

Въ томъ и другомъ случаѣ контроль принадлежитъ верховному суду.

Въ третьихъ, Supreme Court охраняетъ федеральные законы и конституцію отъ нарушенія со стороны международныхъ трактатовъ и законовъ, исходящихъ отъ парламентовъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ этомъ случаѣ онъ дѣйствуетъ непремѣнно въ качествѣ апелляціонной инстанціи, по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ на рѣшеніе суда того или другого штата. При этомъ практика выработала одну особенность, на которой необходимо нѣсколько остановиться.

Представимъ себѣ, что судъ какого-нибудь штата вынесъ рѣшеніе, которымъ отдается преимущество, въ данномъ вопросѣ, федеральному закону передъ мѣстнымъ: апелляціи въ этомъ случаѣ мѣста нѣтъ, такъ какъ „высшій“ законъ (союзный) не попранъ закономъ „низшимъ“ (штата). Наоборотъ, если судъ выскажется за примѣненіе въ подлежащемъ его разсмотрѣнію казусѣ мѣстнаго закона, то дѣло, по жалобѣ сторонъ, подлежитъ перенесенію въ верховный судъ, отъ котораго зависитъ окончательно разрѣшить вопросъ о примѣнимости федеральнаго или мѣстнаго закона къ данной species.

Принципъ, такимъ образомъ, заключается въ слѣдующемъ: въ случаѣ спора о томъ, какому изъ двухъ законовъ—союзному или мѣстному, должно быть отдано предпочтеніе, компетентнымъ является верховный судъ въ томъ случаѣ, когда судъ штата высказался противъ федеральнаго статута. Тоже самое произойдетъ, если возникнетъ споръ о дѣйствительности мѣстнаго закона: если судъ признаетъ, что онъ противорѣчитъ закону союзному, апелляція недопустима; другое дѣло, если судъ вынесетъ обратное рѣшеніе.

Такова компетенція Supreme Court и характеръ апелляціи къ ней, установленной, какъ видно, исключительно въ интересахъ федеральныхъ конституцій и статутовъ. Посмотримъ теперь, какъ осуществляется судомъ право контроля надъ законодательствомъ.

Слѣдуетъ, прежде всего, замѣтить, что, по справедливому замѣчанію Брайса, [1] слово „контроль“ здѣсь, строго говоря, неумѣстно, такъ какъ оно предполагаетъ существованіе такого лица или собранія, которое имѣетъ право дѣйствовать по своему усмотрѣнію

---

[1]) Loc. cit., 279.

между тѣмъ какъ американскіе суды никогда не касаются вопроса о конституціонности законовъ, иначе какъ по требованію сторонъ. Proprio motu судъ этого вопроса не въ правѣ возбудить: необходимо, чтобы во время разбирательства дѣла, разсматриваемаго даннымъ судомъ, одна изъ сторонъ возбудила „отводъ по неконституціонности“, т. е. сдѣлала бы заявленіе, что требованіе противной стороны основано на статутѣ, противорѣчащемъ конституціи (или федеральному закону, если рѣчь идетъ о мѣстномъ статутѣ). Только тогда судъ можетъ войти въ разсмотрѣніе вопроса, хотя бы онъ и до того самъ убѣдился въ неправомѣрности закона, на которомъ основанъ искъ. Въ этомъ заключается специфическая особенность американской системы „контроля“ — которая есть, въ сущности, ничто иное, какъ логическое развитіе той идеи, что судъ лишь примѣняетъ и толкуетъ законъ, въ предѣлахъ тѣхъ рамокъ, которыя установлены конституціей.

Послѣдствія рѣшенія верховнаго суда юридически не имѣютъ общаго характера. Законъ, признанный неконституціоннымъ, не отмѣняется судомъ, но для даннаго дѣла, онъ разсматривается какъ nul et non avenu: основанныя на немъ притязанія признаются недѣйствительными, совершенныя нарушенія не наказуемыми, взысканныя на почвѣ его постановленій деньги (даже налоги)—подлежащими возврату. Теоретически ничто не мѣшаетъ лицамъ, не участвовавшимъ въ процессѣ, продолжать примѣнять законъ въ надеждѣ, что дѣло вовсе не дойдетъ до верховнаго суда, или будетъ имъ разрѣшено иначе.

На практикѣ, однако, рѣшенія Supreme Court обладаютъ такимъ авторитетомъ, что неподчиненіе имъ— рѣдкій случай. Обыкновенно, признанный имъ некон-

ституціоннымъ законъ фактически теряетъ всякую силу—хотя, формально, продолжаетъ дѣйствовать.

Такова, въ самыхъ краткихъ чертахъ, сущность „отвода по неконституціонности“ и его юридическое значеніе. Судъ, какъ видно, остается совершенно пассивнымъ и выступаетъ только въ качествѣ защитника попранныхъ индивидуальныхъ правъ. Инициіатива аннулированія (мы сейчасъ видѣли, въ какомъ смыслѣ слѣдуетъ употреблять этотъ терминъ) закона можетъ исходить только отъ тѣхъ лицъ (обществъ, штатовъ), чьи права нарушены, а самая процедура носитъ всегда характеръ судебнаго спора о правѣ.

Сказанное, mutatis mutandis, относится и къ отдѣльнымъ штатамъ. Въ каждомъ изъ нихъ имѣется также верховный государственный судъ, который, въ послѣдней инстанціи, разрѣшаетъ споры о конституціонности законовъ, изданныхъ мѣстными парламентами. Этимъ судамъ также подвѣдомствены вопросы о столкновеніяхъ федеральныхъ статутовъ съ мѣстными конституціями; при этомъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда судъ отдаетъ предпочтеніе конституціи, компетентной апелляціонной инстанціей является верховный федеральный судъ.

Съ аналогичной системой отводовъ по неконституціонности мы встрѣчаемся въ другихъ американскихъ федераціяхъ [1]), а на европейскомъ континентѣ въ Норвегіи и, отчасти, въ Швейцаріи.

По словамъ Aschehoug'a [2]), никогда не подлежало сомнѣнію, что норвежскіе суды могутъ оставить безъ вниманія законъ или постановленіе стортинга, находящіеся въ явномъ противорѣчіи съ конституціею.

---

[1]) См. ст. 59 бразильской конституціи 1891 г.; ст. 90—102 мексиканской 1857 г.

[2]) Op. cit., 193.

Это вытекаетъ, съ одной стороны, изъ того, что, согласно § 112 основного закона, послѣдній можетъ быть измѣненъ только опредѣленнымъ путемъ и, съ другой, изъ равноправности судебной и законодательной властей. Конституція обладаетъ высшей степенью обязательности и то обстоятельство, что оно нарушено законодателемъ, не можетъ отрѣшить судей отъ обязанности ей повиноваться. Къ матеріальному нарушенію основного закона приравнивается несоблюденіе тѣхъ формальностей, которыя установлены въ немъ для разсмотрѣнія закона палатами. Такова норвежская точка зрѣнія, близко подходящая, какъ видно, къ американской.

Въ Швейцаріи, на обязанности федеральнаго суда между прочимъ лежитъ, согласно ст. 113 конституціи 1874 г., разсмотрѣніе: 1°, пререканій о компетенціи между федеральными и кантональными властями; 2°, пререканій между кантонами, когда таковыя относятся къ публичному праву, и 3°, жалобъ на нарушенія конституціонныхъ правъ гражданъ, а также жалобъ частныхъ лицъ на нарушеніе конкордатовъ и международныхъ договоровъ. Ближайшимъ же образомъ компетенція суда опредѣляется закономъ 22 марта 1893 г. Въ отличіе отъ американской Supreme Court, швейцарскому федеральному суду (Bundesgericht) не подвѣдомствены дѣла о нарушеніи кантональныхъ конституцій кантональными же законами. Но къ нему можно апеллировать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда кантональнымъ закономъ нарушена союзная конституція или, точнѣе, гарантированныя ею индивидуальныя права подданныхъ. Искъ можетъ быть вчиненъ каждымъ швейцарскимъ гражданскимъ или домицилированнымъ въ предѣлахъ союза иностранцемъ, причемъ необходимымъ условіемъ пріемлемости иска является наличность нарушеннаго интереса.

Такимъ образомъ, въ Европѣ, единственными государствами, гдѣ принятъ американскій принципъ судебной провѣрки конституціонности законовъ, являются Норвегія и, до извѣстной степени, Швейцарскій союзъ. Спрашивается теперь, чѣмъ объясняется подобный порядокъ вещей и возможно ли было бы перенесеніе на европейскую почву американской системы безъ нарушенія основъ современнаго публичнаго права.

V.

Вопросъ о силѣ и значеніи противоконституціонныхъ законовъ можетъ считаться классическимъ въ теоріи государственнаго права.

Прежде всего, необходимо отмѣтить двѣ точки зрѣнія, которыя принципіально отвергаютъ возможность положительнаго его разрѣшенія. Это англійское ученіе объ omnipotentia parliamenti и французская теорія раздѣленія властей.

Англійская политическая доктрина покоится, какъ извѣстно, на догмѣ всемогущества парламента въ широкомъ смыслѣ слова, т. е. обѣихъ палатъ и короля. („the King in Parliament“). Пока между этими двумя факторами существуетъ единомысліе, вся совокупность верховной власти находится въ ихъ рукахъ, они, а не народъ, являются носителями суверенитета. Поэтому ни о какой провѣркѣ дѣйствій парламента со стороны судовъ, или кого бы то ни было, не можетъ быть и рѣчи. Ревниво оберегающіе законодательство отъ покушеній со стороны исполнительной власти и облеченные широкими полномочіями по отмѣнѣ противорѣчащихъ законамъ указовъ, англійскіе суды совершенно безсильны въ дѣлѣ провѣрки и контроля актовъ, исходящихъ отъ парламента, тѣмъ болѣе, что

формально правовой критерій для подобной оцѣнки отсутствуетъ вовсе. За неимѣніемъ писаной конституціи, парламентъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ какъ учредительную, такъ и законодательную власти. Поэтому понятіе противоконституціоннаго, въ юридическомъ значеніи слова, закона совершенно чуждо англійскаго права.

Во Франціи, въ эпоху великаго идейнаго переворота, который ознаменовала собой революція 1789 г., выработалось своеобразное пониманіе установленнаго еще Монтескье ученія о раздѣленіи властей, ставшее трудно преодолимой преградой для порученія судамъ права контролировать дѣятельность законодателя. Для дѣятелей національнаго собранія и конвента принципъ „séparation des pouvoirs“ заключался въ механическомъ разграниченіи трехъ самостоятельныхъ властей, безъ всякаго взаимодѣйствія и возможности вмѣшательства одной въ сферу дѣйствій другой. Все, что совершалось законодательнымъ органомъ, мыслилось, какъ законодательная дѣятельность; всѣ дѣйствія, предпринимаемыя судомъ или администраціей, каково бы ни было ихъ существо, разсматривались какъ проявленіе судебной или исполнительной властей. На законъ при этомъ смотрѣли, какъ на высшую форму государственной воли, въ силу чего и самой законодательной власти приписывались свойства власти высшей, ставящей границы дѣятельности другихъ властей. При такой постановкѣ вопроса, само собой разумѣется, не могло быть и рѣчи о правѣ судовъ подвергать законъ критической оцѣнкѣ, тѣмъ болѣе, что сама судебная власть часто разсматривалась лишь какъ часть исполнительной [1]).

[1]). Къ этому присоединялись также и воспоминанія о парламентахъ стараго режима, стяжавшихъ себѣ, благодаря

Въ общемъ, та же точка зрѣнія на существо раздѣленія властей, господствуетъ и понынѣ во Франціи. Она красной нитью проходитъ черезъ все ея государственное и административное право, лежитъ въ основѣ организаціи административной юстиціи и составляетъ краеугольный камень ея политической доктрины, покоясь на продолжительной исторической традиціи. Какъ вполнѣ справедливо замѣчаютъ многіе французскіе писатели, теорія раздѣленія властей въ значительной степени направлена противъ судебной власти, стремясь оградить отъ ея вмѣшательства какъ администрацію, такъ и законодателя. При такихъ условіяхъ, само собой разумѣется, что американская система „отводовъ по неконституціонности закона“ безусловно претитъ французскому правосознанію и едва ли могла бы быть успѣшно реципирована французскимъ публичнымъ правомъ. Это сознается романскими писателями., которые, по большей части, являются противниками судебнаго контроля надъ законодателемъ [1]). Правда, можно отмѣтить и обратныя явленія: такъ, въ 1873 г. Луи Бланомъ, въ 1894 г. Накэ, а въ 1903 г. Бенуа внесены были въ французскій парламентъ предложенія о предоставленіи судамъ права контролировать конституціонность законовъ; за учрежденіе конституціоннаго суда высказываются такіе публицисты, какъ Пико, Салель и нѣкоторые другіе, но, тѣмъ не менѣе, общій духъ французскаго права и французской юридической науки безусловно противится осуществленію этихъ предположеній.

своимъ попыткамъ контролировать королевскіе эдикты, довольно печальную репутацію.

[1]) См. напр., Larnaude, loc. cit.; Esmein, Eléments de droit constitutionnel„ 3-e ed., 1903, p. 426 et suis.

Совершенно иное отношеніе къ вопросу наблюдается въ Германіи. Здѣсь, какъ мы выше видѣли, кое-гдѣ имѣются верховные суды, предназначенные вѣдать конфликты, возникающіе на почвѣ толкованія конституціи. Далѣе, историческая традиція скорѣе благопріятствуетъ разрѣшенію вопроса въ утвердительномъ смыслѣ; на самомъ дѣлѣ, въ старой Германской Имперіи имперскіе суды имѣли право, начиная съ Wahlkapitulation 1519 г., отказываться отъ исполненія такихъ повелѣній императора, которыя противорѣчили самой капитуляціи или однороднымъ съ ней актамъ. Наконецъ,—и это самое важное,—ученіе о раздѣленіи властей, въ томъ видѣ, въ какомъ оно нашло себѣ признаніе во Франціи, здѣсь никогда не получало права гражданства и сравнительно рано было вытѣснено ученіемъ о раздѣленіи функцій.

Съ точки зрѣнія современной доктрины публичнаго права, обязанной своимъ развитіемъ, главнымъ образомъ, германской наукѣ, государство мыслится какъ единство и всѣ, такъ называемыя, „власти"—какъ проявленіе единой воли; несмотря на разнообразіе функцій, носителемъ ихъ является одно лицо—само государство. Распредѣленіе государственныхъ функцій по отдѣльнымъ органамъ является, въ сколько-нибудь развитомъ и сложномъ политическомъ общеніи, вполнѣ цѣлесообразнымъ и даже необходимымъ, но, при внутреннемъ взаимодѣйствіи всѣхъ факторовъ государственной жизни, абсолютное пріуроченіе тѣхъ или другихъ отраслей государственной дѣятельности къ опредѣленнымъ, другъ отъ друга независимымъ властямъ, представляется невозможнымъ. Законодатель (т. е., такъ называемые, законодательные органы) не только издаетъ законы въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. юридическія нормы, но также совершаетъ массу

дѣйствій, по существу своему чисто административныхъ или судебныхъ; судъ не только „судитъ“, т. е. разрѣшаетъ споры о правѣ, а, напримѣръ, въ распорядительныхъ засѣданіяхъ исполняетъ различнаго рода административныя функціи, руководствуясь принципами удобства, цѣлесообразности и т. д. Словомъ, одни и тѣ же органы, въ силу необходимости, исполняютъ весьма разнородныя функціи. Отсюда и ученіе о матеріальныхъ и формальныхъ функціяхъ органовъ власти[1]).

Съ разсматриваемой точки зрѣнія повѣрка конституціонности законовъ судомъ не представляетъ изъ себя ничего такого, что противорѣчило бы основнымъ устоямъ современнаго государственнаго права. Какъ парламентъ, такъ и судъ, одинаково органы государства, одинаково призваны выражать его волю, одинаково подчинены закону. Конституція, какъ совокупность велѣній, устанавливающихъ рамки для дѣятельности всѣхъ органовъ государства, одинаково для всѣхъ ихъ обязательна. Неподчиненіе ей, отъ кого бы оно ни исходило, есть правонарушеніе, а для возстановленія нарушеннаго права современное правосознаніе знаетъ только одно средство, а именно судебное разбирательство.

Таковъ, въ краткихъ чертахъ, тотъ циклъ идей, въ которыхъ вращается германская наука, въ общемъ сочувственно относящаяся къ мысли судебнаго контроля надъ законодательствомъ [2]). Противное мнѣніе,

[1]) Не имѣя возможности остановиться здѣсь на этомъ ученіи, отсылаемъ читателя къ курсамъ Коркунова: Русское государственное право, II, 4-ое изд. 1903 г., глава I, и G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5 изд. 1905.

[2]) См. резолюціи IV Juristentag'a, Verhandlungen.II, S. 65 ff. Тамъ же рефераты Ф. Штубенрауха, Гнейста и Жака. Ср. R. v. Mohl, Ueber die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze въ Staatsr. Völkern. und Politik, I, 66 ff.

само собою разумѣется, также насчитываетъ сторонниковъ, но скорѣе съ точки зрѣнія legis latae, чѣмъ legis ferendae.

Остановимся на принципіальной сторонѣ вопроса и разсмотримъ, насколько, съ теоретической точки зрѣнія, укорененіе американской системы представляется желательнымъ и цѣлесообразнымъ.

Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что предоставленіе судамъ права контроля надъ законодательствомъ мыслимо только тамъ, гдѣ судебная власть пользуется высокимъ нравственнымъ авторитетомъ и поставлена въ условія полной независимости отъ прочихъ органовъ государства. На самомъ дѣлѣ, судебная власть облекается квалифицированнымъ довѣріемъ, т. к. ей поручается провѣрять законность дѣйствія законодателя, выработавшаго законъ, и исполнительной власти, взявшей его подъ свою защиту тѣмъ, что его обнародовала. Обыкновенно защитники судебнаго контроля указываютъ на то, что непримѣненіе противоконституціоннаго закона есть обязанность суда, т. к. такой законъ, будучи по природѣ своей неправомѣрнымъ, недѣйствителенъ и, какъ таковой, для суда необязателенъ. Эта аргументація, однако, грѣшитъ въ своей основѣ и, доказывая слишкомъ много, не доказываетъ ничего: если противорѣчащій конституціи законъ есть юридическій нуль, то онъ ни для кого необязателенъ, ни для администраціи, ни для частныхъ лицъ;—но, спрашивается, кто же тогда явится судьей, органомъ, рѣшающимъ вопросъ объ его дѣйствительности? Право протеста противъ закона, право объявленія его неконституціоннымъ не можетъ быть признано за каждымъ лицомъ, за каждымъ органомъ государства, иначе воля послѣдняго сведена была бы на нѣтъ и воцарилась бы полная

анархія. Норма, исходящая отъ законодателя и профильтрованная компетентнымъ органомъ, какъ представляющая изъ себя волю государства, само собою разумѣется, обязательна для всѣхъ лицъ и учрежденій, не исключая и суда; весь вопросъ въ томъ, можно ли предоставить кому-нибудь право провѣрять, насколько эта воля согласна съ основными началами даннаго строя, провозглашенными конституціей. И положительный отвѣтъ на вопросъ возможенъ только для тѣхъ странъ, гдѣ судебная власть стоитъ внѣ всякихъ подозрѣній въ партійности и тенденціозности въ широкомъ смыслѣ слова.

Таково отправное начало. Разсмотримъ теперь вкратцѣ другія условія организаціи судебнаго контроля.

а) Охрана конституціи, само собою разумѣется, возможна только тогда, когда, такъ называемая, учредительная власть отдѣлена отъ законодательной. Это— съ одной стороны. Съ другой—необходимо, чтобы гарантируемыя гражданамъ права носили дѣйствительно характеръ публичныхъ субъективныхъ правъ. Это вытекаетъ изъ того, что судебная защита возможна только въ качествѣ возстановленія нарушеннаго законодателемъ права, обезпеченнаго основнымъ закономъ.

б) На самомъ дѣлѣ, судебной власти не можетъ быть предоставлено право отмѣны противоконституціоннаго закона, такъ какъ иначе судъ оказался бы стоящимъ надъ законодателемъ. Какъ мы выше видѣли, это начало признается повсюду, гдѣ учреждена конституціонная юстиція, и оправдывается самымъ существомъ вещей. Подобно тому какъ судъ не объявляетъ ничтожнымъ административнаго распоряженія, противорѣчащаго закону, а лишь не считается съ нимъ при разсмотрѣніи того или другого дѣла, онъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда встрѣчается съ неконститу-

ціоннымъ закономъ, долженъ отказываться примѣнять его—въ части или въ цѣломъ—къ разрѣшенію возникшаго спора.

в) Судъ, такимъ образомъ, не приступаетъ ex officio къ оцѣнкѣ закона; охранителемъ конституціи онъ выступаетъ только тогда, когда ему приходится возстановлять нарушенное неконституціонной нормой субъективное право лица—физическаго или юридическаго. Но долженъ ли судъ обязательно выждать ссылки сторонъ на неправомѣрность закона, или же, убѣдившись самолично въ таковой, можетъ постановить соотвѣтственное рѣшеніе? Первая система, какъ извѣстно, принята въ Америкѣ и значительно сужаетъ компетенцію суда; при второй, политическая роль этого послѣдняго получаетъ большее значеніе и контроль надъ законодателемъ становится зорче. Вопросъ, поэтому, абсолютнаго рѣшенія не допускаетъ, все въ данномъ случаѣ, зависитъ отъ соотношенія политическихъ и общественныхъ силъ и отъ мѣстныхъ условій. Въ государствахъ съ неокрѣпшимъ еще конституціоннымъ строемъ, предоставленіе суду права оцѣнивать конституціонность законовъ, не выжидая ссылки сторонъ, могло бы, казалось, служить полезнымъ средствомъ для удержанія юнаго законодателя отъ чрезмѣрныхъ увлеченій какъ въ сторону крайняго радикализма, такъ и въ сторону реакціи и, до извѣстной степени, предотвратить давленіе правительства на законодательную машину.

г) Спорнымъ представляется вопросъ о томъ, долженъ ли судебный контроль распространяться только на матеріальныя нарушенія конституціи, или также и на формальныя неправильности, допущенныя при изданіи закона. Практическія соображенія заставляютъ высказаться въ пользу перваго изъ двухъ

рѣшеній. На самомъ дѣлѣ для суда можетъ оказаться чрезвычайно затруднительнымъ возстановить обстоятельства, сопутствовавшія появленію на свѣтъ данной нормы, изданной, быть можетъ, уже очень давно. Письменныхъ слѣдовъ нарушенія дѣлопроизводственныхъ правилъ могло и не сохраниться, вызывать „законодателей“ въ качествѣ свидѣтелей совершенно невозможно —словомъ, разрѣшеніе подобной задачи слишкомъ часто оказывалось бы не подъ силу суду по чисто-фактическимъ соображеніямъ.

д) Въ Соединенныхъ Штатахъ, какъ мы видѣли, отводъ по неконституціонности можетъ быть заявленъ предъ особой судебной инстанціей, не исключая и низшей, причемъ значеніе Supreme Court, играющей роль высшей апелляціонной инстанціи, покоится на imperium rationis, а не на ratio imperii. Возможна, однако, и другая комбинація, при которой функціи конституціонной юстиціи всецѣло сконцентрированы были бы въ рукахъ одного высшаго суда, куда переносились бы всѣ дѣла, требующія предварительнаго разрѣшенія вопроса о дѣйствительности того или другого закона.

Теоретически предпочтеніе несомнѣнно должно быть отдано американской системѣ, какъ наиболѣе послѣдовательно проводящей принципъ судебной провѣрки конституціонности законовъ. Но не слѣдуетъ забывать, что эта система явилась продуктомъ продолжительнаго историческаго развитія, и лишь постепенно, подъ вліяніемъ цѣлаго ряда благопріятствовавшихъ ей обстоятельствъ (см. выше), укоренилась въ правосознаніи американскаго народа. Позволительно поэтому сомнѣваться, чтобы ее возможно было цѣликомъ и сразу перенести на европейскую почву. Съ этой точки зрѣнія предпочтительнѣе оказывается

вторая изъ указанныхъ нами альтернативъ, а именно образованіе особаго суда, представляющаго наибольшія гарантіи освѣдомленности и независимости. Сюда переносились бы изъ прочихъ инстанцій тѣ дѣла, по которымъ былъ бы заявленъ отводъ по неконституціонности, причемъ самый отводъ носилъ бы дилаторный характеръ. Слабой стороной этой системы является то, что верховный судъ неизбѣжно получаетъ характеръ политическаго учрежденія, на долю котораго можетъ выпасть тяжелая, а иногда и непосильная борьба съ законодательной властью, тогда какъ при распредѣленіи функцій конституціонной юстиціи между всѣми судебными инстанціями, сила сопротивленія судебной власти въ ея цѣломъ неправомѣрнымъ поползновеніямъ парламента несомнѣнно увеличивается Съ технической точки зрѣнія зато система верховнаго суда представляетъ то удобство, что ею создается болѣе благопріятная почва для установленія твердой и единой судебной практики. Во всякомъ случаѣ, рѣшеніе вопроса въ ту или другую сторону здѣсь точно также находится въ зависимости отъ равновѣсія попитическихъ силъ въ странѣ и, въ частности, отъ того положенія, которое исторически создалось для судебной власти.

VI.

Законодательнымъ собраніямъ обыкновенно принадлежитъ одна функція, которая, по существу своему представляется чисто судебной. Мы имѣемъ въ виду такъ называемую, повѣрку полномочій депутатовъ.

Въ прежнее время, когда представители сословій собирались на сеймахъ—въ родѣ французкихъ états-généraux, германскихъ Landstände или нашихъ зем-

скихъ соборовъ - они являлись въ качествѣ уполномоченныхъ, снабженныхъ опредѣленными инструкціями (императивными мандатами) лицами или общественными группами, довѣрившими имъ защиту ихъ интересовъ.

Выборные люди находились, приблизительно, въ такомъ же положеніи, какъ дипломатическіе представители на международномъ конгрессѣ, причемъ нѣкоторые изъ нихъ, какъ напр., крупные свѣтскіе и духовные вассалы, засѣдали въ силу личнаго права или по особому приглашенію короля. Самая повѣрка полномочій носила характеръ провѣрки титула, на основаніи котораго данное лицо явилось на сеймъ, и производилось либо самимъ сеймомъ, либо особо избранной имъ комиссіей, либо, наконецъ, королемъ. Такъ, напр., во Франціи издавна установилось обыкновеніе, что всѣ спорные мандаты повѣрялись королевскимъ совѣтомъ.

Съ паденіемъ стараго режима, измѣнился и характеръ представительства. Депутаты перестали быть мандатаріями, повѣренными тѣхъ или иныхъ группъ населенія, а парламентъ превратился въ государственный органъ, осуществляющій извѣстныя функціи государственнаго управленія [1]). Но тѣмъ не менѣе, главнымъ образомъ подъ вліяніемъ идей, легшихъ въ основу первыхъ французскихъ конституцій, повѣрка депутатскихъ полномочій, по крайней мѣрѣ въ значительномъ большинствѣ странъ европейской культуры, сохранила свой прежній характеръ и осталась въ рукахъ народнаго представительства. Остановимся

---

[1]) См. выше, „Народное представительство и т. д.“.

вкратцѣ на главнѣйшихъ системахъ, принятыхъ на западѣ [1]).

Во Франціи вопросъ о „vérification des pouvoirs“, какъ извѣстно, послужилъ первымъ яблокомъ раздора между королемъ и созванными въ 1789 г. земскими чинами. Tiers états потребовали, чтобы провѣрка была произведена сообща; духовенство же и дворянство стояли за провѣрку по сословіямъ. Въ цѣляхъ улаженія конфликта король, въ засѣданіи 23 іюня, заявилъ, что повѣрка должна происходить сообща, но что окончательное рѣшеніе, въ случаѣ разногласія, принадлежитъ ему. Послѣ этого, король далъ чинамъ приказъ разойтись. Tiers états, послѣ знаменитаго отвѣта Мирабо церемоніймейстеру де Брэзэ, рѣшило не повиноваться и остались на мѣстахъ. Черезъ день къ нимъ присоединились высшее дворянство и духовенство, и 25 іюня земскіе чины провозгласили себя учредительнымъ собраніемъ.

Первая конституція, имъ выработанная, а именно 5 сент. 1791 г., уже совершенно отстраняетъ всякое участіе королевской власти въ дѣлѣ повѣрки депутатскихъ полномочій и тѣмъ окончательно порываетъ связь съ прошлымъ. Точно также и конституція III года категорически постановляетъ, что законодательный корпусъ одинъ компетентенъ по всѣмъ вопросамъ, касающимся дѣйствительности выборовъ, и это начало становится какъ бы аксіомой французскаго публичнаго права. Нынѣ дѣйствующій конституціонный законъ 16/18 февраля 1875 г. объ отношеніяхъ между государственными властями въ ст. 10 санк-

[1]) Jaques, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten, 1885; рефераты M. v. Seydel'я и Jellinek'a въ Verhandlungen des XIX deutschen Juristentages, 1888; Müller въ Revue de droit public, IX 1898.

ціонируетъ правило, что „каждая палата сама судитъ о правѣ своихъ членовъ на избраніе и о правильности выборовъ“.

Такимъ образомъ всѣ вопросы, касающіеся дѣйствительности и законности выборной операціи, безапелляціонно разрѣшаются парламентомъ, т. е. самимъ заинтересованнымъ органомъ. Благодаря тому вліянію, которое французское право оказало на развитіе прочихъ европейскихъ конституцій, разсматриваемый принципъ нашелъ себѣ признаніе въ цѣломъ рядѣ государствъ. Сюда относятся Швейцарія, Германія—какъ при выборахъ въ рейхстагъ, такъ и въ мѣстные ландтаги,—Норвегія, Данія, Бельгія, Нидерланды, Испанія, Сербія, Греція и цѣлый рядъ другихъ странъ.

Установленіе такого порядка вещей исторически объясняется вліяніемъ двухъ идей, которыя легли въ основу всего французскаго законодательства эпохи революціи и благодаря ему отразились на конституціонномъ строѣ большинства европейскихъ государствъ. Это—ученіе о раздѣленіи властей и теорія народнаго суверенитета. Для творцовъ первыхъ французскихъ конституцій какой бы то ни было судебный контроль надъ законодательнымъ собраніемъ представлялся безусловнымъ нарушеніемъ основъ публичнаго права. И это тѣмъ болѣе, что съ точки зрѣнія догмата народнаго суверенитета, властно царившаго въ то время надъ умами, законодательное собраніе было воплощеніемъ воли націи, зеркаломъ, въ которомъ, по выраженію Мирабо, отражалась volonté générale. Надъ всеобщей волей и ея носителемъ нѣтъ и не можетъ быть судьи. Поручить, поэтому, повѣрку полномочій избранниковъ націи кому-нибудь другому, кромѣ нея, значило бы нанести ей тяжкое оскор-

бленіе, ибо нѣтъ органа, стоящаго выше законодательнаго корпуса.

Такова отправная точка зрѣнія французскихъ законодателей конца XVIII ст. Къ совершенно инымъ результатамъ пришло англійское и шведское право, оставшееся чуждымъ изложенныхъ теорій.

Въ Швеціи издавна господствуетъ начало, что всѣ жалобы на неправильность выборовъ въ Парламентъ приносятся губернатору данной провинціи. Если рѣчь идетъ о выборахъ въ верхнюю палату, то губернаторъ, собравъ всѣ справки, посылаетъ дѣло въ высшую судебную инстанцію. Если же жалоба касается избранія въ нижнюю палату, то губернаторъ постановляетъ по ней рѣшеніе, но заинтересованнымъ лицамъ дается восьмидневный срокъ для обжалованія его въ высшій судъ. За палатами, однако, признается право кассировать какъ тѣ выборы, которые были признаны судомъ правильными, такъ и тѣ, по поводу которыхъ не было подано жалобъ.

Въ Великобританіи, съ 1868 г., кассація парламентскихъ выборовъ точно также принадлежитъ суду Та же система принята въ Канадѣ, Болгаріи и Японіи. Какъ бы среднее мѣсто занимаютъ Италія и, съ 1884 г., Португалія [1]).

Возвращаясь къ теоретической сторонѣ вопроса, необходимо признать, что, какъ по практическимъ, такъ и по принципіальнымъ соображеніямъ, предпочтеніе должно быть отдано не традиціонной, а именно англійской системѣ. Само собой разумѣется, что повѣрка депутатскихъ полномочій со стороны парла-

---

[1]) Подробности см. выше въ главѣ о внутренней организаціи и дѣлопроизводствѣ палатъ. Здѣсь мы касаемся только принципіально-юридической стороны вопроса.

мента представляется весьма опаснымъ орудіемъ политической борьбы, которымъ слишкомъ часто злоупотребляютъ партіи, обладающія большинствомъ въ данномъ собраніи. Между тѣмъ, по существу, рѣчь идетъ объ оцѣнкѣ цѣлаго ряда дѣйствій съ точки зрѣнія ихъ законности, но отнюдь не цѣлесообразности. На самомъ дѣлѣ, определяя, какимъ образомъ извѣстныя лица могутъ попасть въ число членовъ законодательнаго собранія, государство устанавливаетъ цѣлый рядъ нормъ, какъ матеріально, такъ и формально-правового характера. Соблюденіе всѣхъ этихъ нормъ со стороны компетентныхъ органовъ порождаетъ на сторонѣ избраннаго лица субъективное право быть признаннымъ депутатомъ, народнымъ представителемъ и отправлять всѣ тѣ функціи, которыя, по закону, связаны съ этимъ званіемъ. Такимъ образомъ, всякій протестъ, заявленный относительно дѣйствительности тѣхъ или другихъ выборовъ, является, по существу своему, споромъ о правѣ, такъ какъ рѣшеніе вопроса зависитъ исключительно отъ того, были ли соблюдены соотвѣтственныя нормы избирательнаго права или нѣтъ. Палатѣ приходится, слѣдовательно, выносить чисто судебное—по существу—рѣшеніе. Едва ли требуются дальнѣйшія доказательства того, что присвоеніе ей этой функціи совершенно не соотвѣтствуетъ ея природѣ, и что повѣрка полномочій депутатовъ должна быть всецѣло передана въ руки безпристрастной, независимой и компетентной судебной инстанціи. Таковой лучше всего можетъ служить Верховный Судъ, представляющій всѣ тѣ гарантіи, которыя необходимы въ столь важномъ и отвѣтственномъ дѣлѣ.

VII.

Послѣдній вопросъ, на которомъ намъ надлежитъ

остановиться, касается состава Верховнаго Конституціоннаго Суда. Мы видѣли, что всѣ возлагаемыя на него функціи носятъ чисто судебный характеръ и сводятся къ разрѣшенію споровъ о правѣ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, поручаемые его разсмотрѣнію вопросы столь важны и отвѣтственны, что этотъ судъ долженъ быть обставленъ исключительными гарантіями независимости и безпристрастія. Его авторитетъ долженъ быть внѣ спора и члены его, какъ жена Цезаря, выше всякихъ подозрѣній.

Бросимъ взглядъ на составъ наличныхъ Верховныхъ судовъ.

Со спссобомъ формированія норвежскаго Rigsret'a и баденскаго Staatsgerichtshof'a мы уже имѣли случай озн:комиться. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ верховный федеральный судъ состоитъ изъ несмѣняемыхъ предсѣдателя (chiefjustice) и восьми судей, назначаемыхъ президентомъ республики съ согласія сената [1]); quorum—6 членовъ. Сессіи происходятъ ежегодно въ Вашингтонѣ, въ октябрѣ мѣсяцѣ. Швейцарскій федеральный судъ, засѣдающій въ Лозаннѣ, состоитъ, согласно закону 22 марта 1893 г., изъ 14 членовъ и 9 замѣстителей. Тѣ и другіе назначаются союзнымъ собраніемъ, срокомъ на 6 лѣтъ, причемъ назначенъ можетъ быть всякій гражданинъ, обладающій активнымъ избирательнымъ правомъ. Занятіе какой бы то ни было публичной или общественной должности несовмѣстимо со званіемъ федеральнаго судьи: послѣдній точно также не можетъ быть директоромъ или членомъ правленія общества, преслѣдующаго коммерческую цѣль. Предсѣдатель и

---

[1]) Тотъ же порядокъ принятъ относительно всѣхъ судей — какъ членовъ circuit, такъ и district courts.

вице-предсѣдатель суда назначаются союзнымъ же собраніемъ изъ числа судей на 2 года и могутъ, по истеченіи этого срока, быть вновь избраны. Тѣмъ же собраніемъ назначаются и генеральный прокуроръ при судѣ и его товарищи. Судъ раздѣляется на двѣ секціи и въ его средѣ, кромѣ того, образуются различнаго рода присутствія

Въ Бразиліи (ст. 48, 58 и слѣд. конституціи 1891 г.) верховный федеральный судъ состоитъ изъ 15 несмѣняемыхъ судей, назначаемыхъ президентомъ республики. Предсѣдатель суда избирается членами онаго изъ ихъ среды.

По австралійской конституціи 1900 г. члены верховнаго суда назнаючатся губернаторомъ, по выслушаніи мнѣній состоящаго при немъ совѣта, и тѣмъ же путемъ увольняются, если того потребуютъ обѣ палаты, но лишь за явно-дурное поведеніе и неспособность.

Любопытно саксонское законодательство. Staatsgerichtshof состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго королемъ изъ среды предсѣдателей судовъ высшей инстанціи, и 12 членовъ; шесть изъ нихъ назначаются изъ числа членовъ указанныхъ судовъ, остальные избираются парламентомъ, по три каждой палатой, среди ея членовъ. Палатами, сверхъ того, избираются еще два замѣстителя. Согласно конституціи два изъ выборныхъ членовъ суда обязательно должны быть юристами; съ согласія короля выборъ двухъ послѣднихъ членовъ можетъ пасть и на должностныхъ лицъ.

Точно также устроенъ высшій судъ и въ Вюртембергѣ (констит. 1819 г. ст. 196). Въ Брауншвейгѣ онъ состоитъ изъ предсѣдателя и двухъ членовъ апелляціоннаго суда и двухъ высшихъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства.

Такимъ образомъ, какъ видно изъ приведенныхъ примѣровъ, существуютъ три типа верховныхъ судовъ. Одни (Америка, Бразилія) построены на принципѣ назначенія всего состава главой исполнительной власти, другіе (Швейцарія) являются выборными учрежденіями, третьи, наконецъ, представляютъ смѣшанный характеръ, причемъ часть членовъ исполняетъ свои обязанности по назначенію отъ правительства, тогда какъ другая часть выбирается законодательнымъ корпусомъ. Каждая изъ этихъ системъ можетъ имѣть свои недостатки и свои преимущества. При назначеніи судей правительствомъ послѣднему легче влiять на рѣшеніе суда: справедливость, однако, требуетъ замѣтить, что американскій верховный судъ, хотя и назначаемый президентомъ, сумѣлъ снискать себѣ въ глазахъ американскаго народа совершенно исключительный авторитетъ [1]), а нѣкоторые изъ его членовъ какъ, напр., знаменитый John Marshall, своими рѣшеніями создали твердую и незыблемую конституціонную практику. Между тѣмъ, правительству принадежитъ чрезвычайно важное право увеличивать по своему усмотрѣнію число судей и тѣмъ самымъ влiять на духъ и настроеніе всего учрежденія; не смотря на то, федеральный судъ за все время своего существованія пользовался и пользуется репутаціей неподкупнаго и дѣйствительно независимаго судилища.

Другая система—избраніе судей законодательнымъ органомъ,—не заслуживая тѣхъ же упрековъ, что предыдущій способъ, имѣетъ, однако, то неудобство,

---

[1]) Westel W. Willoughby, авторъ одного изъ новѣйшихъ изслѣдованій о верховномъ судѣ въ Америкѣ, заканчиваетъ свой трудъ словами: „God save the United States and this honorable court“. Цит. у Larnaude, loc. cit., 183.

что, во-первыхъ, не обезпечиваетъ пополненія суда свѣдущими юристами и, во-вторыхъ, можетъ придать его составу случайный характеръ, въ зависимости отъ того, какая партія въ данный моментъ, имѣетъ перевѣсъ въ парламентѣ. Впрочемъ, всѣ эти соображенія далеко не носятъ абсолютнаго характера. Швейцарскій союзный судъ, напр., хотя и выборный, всегда состоялъ и состоитъ изъ выдающихся правовѣдовъ, подолгу занимавшихъ свои должности, и пользуется въ странѣ высокимъ уваженіемъ и авторитетомъ. Теоретически, впрочемъ, можно наилучшей системой признать ту, которая, на подобіе саксонскаго законодательства, сочетаетъ оба начала—назначенія и избранія. Для обезпеченія же присутствія въ судѣ опытныхъ юристовъ можно прибѣгнуть къ различнаго рода мѣрамъ, какъ, напр., введенія въ его составъ предсѣдателей кассаціоннаго и высшаго административнаго суда въ странѣ и т. п.

Л. Шалландъ.

Земскій соборъ и парламентъ.

Прекратившіеся было разговоры о созывѣ земскаго собора опять начинаютъ слышаться. Записка губернскихъ предводителей дворянства, газетные слухи о томъ, что образуется цѣлая партія, готовящаяся эту записку сдѣлать своей „платформой“—все это вновь оживило надежды и чаянія, которыя вызываетъ имя земскаго собора въ одной части нашего общества,—и опасенія, которыя связываются съ этимъ именемъ въ другой части. Одни надѣются, что „земскій соборъ“ избавитъ насъ отъ конституціи на западно-европейскій ладъ—отъ „парламента“. Для другихъ земскій соборъ является символомъ всей Московской Руси, съ ея безграничнымъ произволомъ, съ закрѣпощеніемъ всѣхъ тяжелому тяглу—и учрежденіе, такъ тѣсно связанное со всѣмъ строемъ московскихъ порядковъ, кажется явнымъ отрицаніемъ того, что всѣ мы понимаемъ подъ политической свободой.

Если бы теперь было подходящее время для академическихъ изслѣдованій, споры около земскаго собора могли бы дать матеріалъ для очень интереснаго этюда по семасіологіи; такъ называется, какъ извѣстно, отдѣлъ лингвистики, изучающій судьбу значенія словъ.

Спорятъ о словѣ, которое, чисто литературнымъ путемъ, пріобрѣло извѣстное значеніе. О вещи, которая обозначалась этимъ словомъ, знаютъ въ публикѣ мало—да и спеціалисты не рѣшаются отнести вопросъ о земскихъ соборахъ къ категоріи окончательно выясненныхъ. Но слово само стало плотью: и къ „земскому собору", созданному полемикой славянофиловъ и западниковъ, относятся, какъ къ чему-то конкретному и осязательному, реально-грозному или реально-утѣшительному для нашего поколѣнія.

Три главные признака „земскаго собора" вызываютъ надежды однихъ и опасенія другихъ. Во-первыхъ, соборъ не былъ учрежденіемъ *постояннымъ*: значитъ такая форма не обезпечиваетъ правильнаго участія народнаго представительства въ рѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ государственной жизни. Во-вторыхъ, земскій соборъ былъ учрежденіемъ *сословнымъ* — между тѣмъ, отрицаніе не только сословнаго, а, по возможности, и всякаго ценза составляетъ краеугольный камень всѣхъ прогрессивныхъ политическихъ программъ. Наконецъ, говорятъ, — голосъ земскаго собора былъ лишь *совѣщательнымъ*, — такое учрежденіе могло бы лишь жаловаться и плакать, но не контролировать и привлекать къ отвѣтственности; вся власть осталась бы въ рукахъ бюрократіи, которая творила бы, что хотѣла, пропуская мимо ушей народныя жалобы: такъ, говорятъ, это и было въ Московской Руси.

Что соборъ былъ совѣщательнымъ представительствомъ, это кажется большинству безспорнымъ. Ниже мы увидимъ, что это невѣрно фактически. Но насколько это справедливо даже, если можно такъ выразиться, съ историко-литературной точки зрѣнія? Родоначальникомъ такого мнѣнія о земскомъ соборѣ считаютъ, обыкновенно, К. Аксакова съ его знаменитой

формулой: „Государству неограниченное право дѣйствія и закона, Землѣ—полное право мнѣнія и слова“. Самый терминъ „совѣщательный“, „совѣщательность“ на каждомъ шагу встрѣчается у Аксакова. Но дѣйствительно ли онъ приписывалъ „Землѣ“ только право мнѣнія, и ничего больше? Дѣйствительно ли, по мнѣнію Аксакова, Земля не могла, или же только не хотѣла распоряжаться?

Отличительной русско-національной чертой, по мнѣнію Аксакова, была „общинность“: и вотъ какой примѣръ „общинности“ онъ приводитъ: „Хотимъ мы указать на замѣчательное выраженіе новогородское. Новогородцы говорятъ ими приглашаемому князю Ярославу (1228): „на всей волѣ нашей и на всѣхъ грамотахъ ярославскихъ ты нашъ князь,—или ты собѣ, а мы собѣ“ (соч. К. Аксакова, т. I, 123). Какъ видимъ, „общинность“—вовсе не право безплодно вопіять о своихъ нуждахъ—это то, что мы назвали бы правомъ народа на самоопредѣленіе. Въ другомъ мѣстѣ это право подчеркнуто Аксаковымъ еще рѣзче: пытаясь объяснить своему читателю, что такое былъ древнерусскій князь, онъ говоритъ: князья и мужи „не владѣли народами, а стояли подъ его верховной властью, какъ и теперь во многихъ оброчныхъ деревняхъ старосты, сотскіе и прочіе, которымъ каждый въ міру совершенно послушенъ, но *весь* міръ ихъ выше и можетъ ихъ смѣнять и наказывать. Если народъ бывалъ недоволенъ княземъ, то онъ изгонялъ его“. Эта мысль—что народъ выше князя—такъ привлекала къ себѣ Аксакова, что онъ находилъ нужнымъ популяризировать ее даже въ своей исторіи Россіи для дѣтей. Здѣсь мы читаемъ: „князь долженъ былъ заниматься дѣлами, пока вѣче не сбиралось, да и то, въ важныхъ случаяхъ, онъ и самъ долженъ былъ созы-

вать вѣче. А когда вѣче собиралось, оно было важнѣе и выше князя, и могло князя прогнать“ (ib., 617). Такъ обстояло дѣло въ древнѣйшей, до-московской Руси; но объединеніе Руси около Москвы по существу не мѣняетъ дѣла. „Русь, составляющая отнынѣ одну общину, созывается въ Москву на земскій соборъ, замѣняющій вѣче“ (ib., 47). Имѣло ли это историческое продолженіе вѣча тѣ же права, что и послѣднее? По соображеніямъ, можетъ быть, болѣе внѣшняго характера, Аксаковъ ничего не говоритъ о правѣ собора выгонять царя. Но что соборъ могъ поставить царя, что нельзя было сдѣлаться царемъ безъ собора, это онъ утверждаетъ неоднократно и весьма категорически. Онъ вполнѣ присоединяется къ мнѣнію современника, что Шуйскій—не настоящій царь, потому что его не выбралъ соборъ. И, цитируя отвѣтъ дьяка Щелкалова австрійскому послу: „*на государство силою какъ сѣсть?* Надобно, чтобы большіе люди, да и *всею землею захотѣли*... а только *всею землею не захотятъ* и того государства трудно доступать“.—Аксаковъ характеризуетъ этотъ отвѣтъ, какъ „общую истину“ (ib., 252, курсивъ вездѣ Аксакова).

Основатель политической теоріи, которой сочувствуютъ теперь дворянскіе предводители, былъ несомнѣннымъ демократомъ, — быть можетъ, самъ того не сознавая. Вліяніе Руси на славянофиловъ уже давно отмѣчено. И нападки Аксакова на республику нисколько этого не опровергаютъ. Отцы славянофильства были не противъ народовластія,—а противъ облеченія народовластія въ юридическую форму; воспитанному въ патріархальной крѣпостной обстановкѣ русскому барину были инстинктивно противны всякія юридическія ограниченія, — а туманный мистицизмъ его общаго философскаго міровоззрѣнія не мирился

съ точными и ясными правовыми формулами. Подчиненіе этимъ формуламъ казалось ему рабствомъ,—и онъ искалъ свободы отъ ихъ ига въ анархіи. Чтобы не подчиняться формальному принципу большинства, славяне „рѣшались скорѣе на бой другъ съ другомъ, когда не могли согласиться“... (ib., 292).

„Россія—земля совершенно самобытная, не похожая на европейскія государства и страны“, писалъ Аксаковъ. „Ходъ русской исторіи представляетъ весьма замѣчательную параллель съ исторіей Запада“ читаемъ мы у Чичерина: „...Россія, какъ западный народъ, проходитъ черезъ періодъ земскихъ соборовъ, за которымъ слѣдуетъ полное владычество самодержавія“ („О народномъ представительствѣ“, изд. 2-е, стр. 523—4).

Разница исходныхъ точекъ должна была опредѣлить и противоположность характеристики учрежденія: мы уже знаемъ, что славянофилы, въ ихъ пониманіи земскихъ соборовъ, были романтиками и демократами. Западники чужды не только перваго, но и второго. „Трезвый“ взглядъ на соборы, отрицающій за ними всякое значеніе, идетъ именно отъ Чичерина. Родоначальникъ русскаго либерализма счелъ нужнымъ всячески откреститься отъ своихъ предшественниковъ XVII вѣка. „Совѣщательный“ характеръ земскихъ соборовъ у Чичерина не просто удобное названіе, нерѣдко противорѣчащее содержанію, какъ у Аксакова. Онъ буквально понимаетъ соборы, какъ „совѣщаніе“, и притомъ самаго неполитическаго типа. „Царь совѣщался съ подданными, какъ помѣщикъ со своими крѣпостными, но государственнаго учрежденія изъ этого не могло образоваться“ (ib., 562). „При громадномъ развитіи самодержавной власти, при крѣпостномъ состояніи населенія, земскіе соборы должны были

имѣть несравненно меньшее значеніе, нежели подобныя собранія на западѣ. Если мы сравнимъ ихъ даже съ французскими генеральными штатами, которые изъ западно-европейскихъ учрежденій имѣли наименьшую силу, то они покажутся намъ крайне скудными и безцвѣтными" (ib., 536). „Уже въ XVI вѣкѣ иностранцы, посѣщавшіе Россію, замѣчали, что русскій царь—самый неограниченный монархъ въ Европѣ, и такимъ онъ остался доселѣ" (ib., 525).

Намъ трудно себѣ представить то время, когда націонализмъ былъ либеральной теоріей, а отрицаніе націонализма вело къ возвеличенію исторической роли самодержавія. Мы привыкли какъ разъ къ обратному. Но въ 50-хъ гг. XIX вѣка было именно такъ—и въ другомъ мѣстѣ мы пытались объяснить, почему такъ было [1]). Историческая переоцѣнка самодержавія вполнѣ точно соотвѣтствовала его дѣйствительной цѣнности наканунѣ 19-го февраля. Но вполнѣ естественно было, что въ позднѣйшіе годы тѣми же аргументами воспользовались совсѣмъ иныя тенденціи. Новѣйшая теорія возникновенія земскихъ соборовъ была своего рода синкретизмомъ славянофильства и западничества. Признавъ національную самобытность этого учрежденія и сойдясь въ этомъ съ Аксаковымъ, она сошлась съ Чичеринымъ въ отрицаніи за соборами всякаго политическаго значенія. „Земскій соборъ XVI в. тѣмъ существенно и отличался отъ народнаго собранія, какъ законодательнаго, такъ и совѣщательнаго, что на немъ правительство имѣло дѣло не съ народными представителями въ точномъ смыслѣ этого слова, а со своими собственными орудіями, и искало

---

[1]) См. статью „Мѣстное самоуправленіе въ древней Руси" въ сборникѣ „Мелкая земская единица".

не полномочія или совѣта, какъ поступить, а выраженія готовности собранія поступить такъ или иначе; соборъ восполнялъ ему недостатокъ рукъ, а не воли или мысли" (*В. О. Ключевскій*, „Русская Мысль" 1892 г. Январь).

Съ этой послѣдней точки зрѣнія земскій соборъ древней Руси представляется прямымъ родоначальникомъ безчисленныхъ бюрократическихъ комиссій новѣйшей Россіи: и тамъ и тутъ правительство имѣло передъ собой „свои собственныя орудія", готовыя исполнить его предначертанія. Модернизація далекаго прошлаго доходитъ здѣсь до наиболѣе простой и наглядной своей формы—прошлое истолковывается уже не идеями и чаяніями, а просто реальными, бытовыми условіями настоящаго. Только аксаковское сопоставленіе древнерусскаго князя со старостою оброчной деревни можетъ поспорить по выразительности съ этимъ уподобленіемъ земскаго собора чиновничьей комиссіи временъ Александра III.

На всѣхъ трехъ, разсмотрѣнныхъ нами, объясненіяхъ земскаго собора оправдывается, такимъ образомъ, извѣстный афоризмъ: о чемъ бы историкъ ни писалъ, онъ всегда пишетъ прежде всего о своемъ времени. Пока мы будемъ брать книжки, написанныя въ XIX вѣкѣ, мы не выйдемъ изъ круга идей, волновавшихъ нашихъ отцовъ и дѣдовъ. Чтобы сдѣлать первый шагъ къ пониманію явленія въ его непосредственномъ видѣ, нужно посмотрѣть, какъ понимали это явленіе его современники. И по отношенію къ земскимъ соборамъ эта возможность у насъ есть: какъ разъ одинъ современникъ первыхъ же соборовъ Грознаго попытался представить себѣ и другимъ, какія идеальныя цѣли должно преслѣдовать это учрежденіе. Этотъ идеальный образъ не объяснитъ еще

намъ, чѣмъ оно дѣйствительно было, ни какъ оно возникло и на самомъ дѣлѣ дѣйствовало. Но мы узнаемъ изъ него, какъ оно мыслилось тѣмъ поколѣніемъ, которое его создало,—и какимъ, стало быть, оно могло бы быть, если бы творчество этого поколѣнія было вполнѣ свободно. Тогда какъ до сихъ поръ мы видѣли только, какимъ былъ бы земскій соборъ, если бы его стали устраивать люди XIX вѣка

Въ половинѣ XVI вѣка какимъ-то новгородцемъ—по всей вѣроятности — былъ составленъ любопытный политическій памфлетъ, въ формѣ бесѣды, которую держали будто бы новгородскіе чудотворцы Сергій и Германъ, основатели Валаамскаго монастыря. Въ бесѣдѣ затрогиваются разные жгучіе тогда вопросы—особенно монастырское землевладѣніе — но рядомъ стоятъ жалобы и на плохое управленіе государствомъ. Въ этомъ отношеніи „Бесѣда" хорошо комментируетъ извѣстныя челобитныя. Но челобитныя говорили только объ устройствѣ мѣстнаго управленія — бесѣда идетъ дальше, предлагая царю привлечь земскихъ выборныхъ къ участію въ дѣлахъ, касающихся всего государства. Патріархи, митрополиты и весь священный чинъ должны благословить царя „на единомышленный вселенскій совѣтъ": „безпрестанно, всегда" держать „погодно" при себѣ „ото всякихъ мѣстъ всякихъ людей", „отъ всѣхъ градовъ своихъ и отъ уѣздовъ градовъ тѣхъ"—и ихъ „безъ величества и высокоумія гордости, христоподобною смиренной мудростью" „добрѣ добрѣ распросити" „про всякое дѣло міра сего".

Опираясь на этотъ вселенскій совѣтъ и на военную силу, царь „может скрѣпити отъ грѣха власти и воеводы своя и приказные люди вся и приближенныхъ своихъ воеводъ и воиновъ отъ поминки и отъ посула и отъ всякой неправды, и сохранитъ ихъ отъ

многихъ безчисленныхъ властелинныхъ грѣховъ и отъ всякихъ льстивыхъ льстецовъ и отъ обавниковъ ихъ, и объявлено будетъ тѣми людьми таковое дѣло передъ царемъ".

Земскій соборъ представлялся современнику, какъ видимъ, не особой организаціей правительственныхъ орудій,—а средствомъ контроля надъ примѣненіемъ этихъ орудій къ дѣлу. Московское правительство было очень далеко отъ того, чтобы переоцѣнивать себя такъ, какъ его переоцѣнили потомъ историки XIX вѣка. Оно прекрасно сознавало все свое безсиліе даже по отношенію къ непосредственнымъ своимъ слугамъ. Съ достаточной „смиренной мудростью" царь Иванъ уже неоднократно признавался челобитчикамъ, что его, государя, намѣстники и волостели вредятъ населенію не меньше, чѣмъ воры и разбойники—и что унять ихъ онъ не умѣетъ, почему и возлагаетъ мѣстное управленіе „на души" своихъ подданныхъ,—т. е. на ихъ усмотрѣніе. Намъ теперь кажется,—какъ казалось поверхностнымъ наблюдателямъ московскаго придворнаго этикета въ XVI вѣкѣ,—что московскій царь былъ „самый самодержавный монархъ на свѣтѣ": но для современниковъ созданіе сильной государственной власти именно и было очередной задачей—эта власть всѣмъ была необходима, а ея не было. И вотъ, публицистъ—современникъ Грознаго—предлагаетъ помочь царю всѣмъ міромъ,—надѣясь, что власть, опирающаяся на выборныхъ отъ всей земли—при хорошей военной организаціи, вдобавокъ—сможетъ и въ самомъ дѣлѣ „правду въ землю ввести" и „царство во благоденство соединити". Практика, какъ всегда, пошла болѣе грубымъ путемъ: опричнина попыталась усилить власть просто путемъ террора. Но харак-

герно, что въ разгаръ этого террора все-таки нашли нужнымъ созвать земскій соборъ.

Этотъ соборъ—1566 года—новѣйшіе изслѣдователи считаютъ первымъ соборомъ вообще. Прежде первый соборъ относили къ 1550 году, или около этого, такъ что соборъ 1566 года былъ уже вторымъ. Но объ этомъ первомъ соборѣ мы ничего не знаемъ. Единственный, пріурочивавшійся къ нему памятникъ — чрезвычайно яркая и выразительная рѣчь Грознаго къ народу и земскимъ выборнымъ, по духу прекрасно гармонирующая съ идеями „Валаамской бесѣды"—эта рѣчь окончательно признана теперь подложной. Быть можетъ, она была попыткой дальнѣйшаго развитія тѣхъ же идей: человѣкъ съ болѣе художественнымъ воображеніемъ, чѣмъ авторъ бесѣды, не ограничился сухимъ проектомъ, а нарисовалъ себѣ живую картину царя съ выборными. Дѣлать изъ подложности этой рѣчи выводъ, какой дѣлаетъ проф. Платоновъ — что и самаго собора 1550 г. не было — намъ кажется черезчуръ смѣлымъ. Намековъ на этотъ соборъ въ современной литературѣ достаточно — основаній для его созыва въ обстановкѣ 1550 года тоже довольно. Но, какъ-никакъ, если не въ русской исторіи, то для русской исторической науки соборъ 1566 г. является, дѣйствительно, первымъ—о болѣе раннемъ мы ничего не знаемъ.

Соборъ 1566 года очень типиченъ,—прежде всего по составу. Представленіе о чиновничьей комиссіи внушено именно имъ. Прежде всего поражаетъ— больше поражаетъ публику, чѣмъ спеціалистовъ,— рѣшительное преобладаніе служилыхъ людей въ его составѣ: ихъ до 55%. Служилый человѣкъ, разсуждаетъ публика — это, вѣдь, значитъ чиновникъ, состоящій на службѣ у правительства. Въ „Совѣтѣ

всей земли“ преобладали, стало быть, правительственные чиновники,—какое же это *народное* представительство? Такъ, приблизительно, долженъ разсуждать современный читатель,—и съ современной точки зрѣнія онъ правъ. Но на языкѣ московской эпохи „служилый человѣкъ“ вовсе не значило „чиновникъ“: чиновники назывались тогда „приказными“ людьми; а служилыми называли тѣхъ, кто былъ обязанъ повинностью *военной* службы. Торговые люди, гости и купцы, въ XVI в. очень часто — гости почти безъ исключенія—состояли на службѣ у правительства по финансовому вѣдомству: но въ документахъ того времени они называются *неслужилыми* людьми—именно потому, что *воинской* повинности они не подлежали. Итакъ, во-первыхъ, „служилый человѣкъ“ значитъ не „чиновникъ“, а „человѣкъ *военный*“ въ противоположность штатскому—„тяглому“ человѣку, который несъ повинность не военную, а денежную, платилъ налоги. Во-вторыхъ, съ половины XVI вѣка воинской повинностью были обязаны всѣ землевладѣльцы—нельзя было владѣть землей, не неся военной службы. А такъ какъ Россія XVI в. была страной съ рѣшительнымъ преобладаніемъ земледѣльческой культуры,—торговля и промышленность только начинали выдѣляться въ руки особыхъ классовъ—то землевладѣльцы, естественно, и представляли собой экономически господствующій — а стало быть и политически наиболѣе вліятельный классъ. Рѣшительное преобладаніе служилыхъ землевладѣльцевъ въ составѣ земскихъ соборовъ Московской Руси—такое же исторически-нормальное явленіе, какъ преобладаніе капиталистической буржуазіи въ законодательныхъ собраніяхъ Западной Европы XIX вѣка. А то, что члены собора были обязаны военной службой, такъ же мало

говоритъ противъ ихъ политическаго значенія, какъ то, что большинство членовъ современныхъ европейскихъ парламентовъ (германскаго рейхстага, напр.) подлежатъ, какъ и всѣ граждане, общей воинской повинности.

Но это недоразумѣніе чисто словесное. Болѣе существенное значеніе придаютъ — и уже не только публика, а и спеціалисты — тому, что члены собора засѣдали въ немъ, повидимому, не по избранію, а по своему положенію. Собственно говоря, прямого отвѣта на этотъ вопросъ соборный актъ не даетъ: въ немъ члены перечислены поименно, съ раздѣленіемъ на извѣстныя группы, но безъ указанія, кого и что представлялъ каждый изъ нихъ. Ихъ значеніе проф. Ключевскій попытался установить косвеннымъ путемъ: прослѣживая служебныя назначенія по разряднымъ книгамъ и инымъ документамъ, онъ пришелъ къ заключенію, что присутствовавшіе на соборѣ занимали одновременно и различныя правительственныя должности — и отсюда сдѣлалъ выводъ, что именно эти должности и были формальнымъ основаніемъ приглашенія ихъ на соборъ. Въ такой общей формѣ этотъ выводъ едва ли можно принять: званіе правительственнаго чиновника и выборнаго депутата вовсе не исключаютъ другъ друга. Почему бы дворянамъ какого нибудь уѣзда и не выбрать на соборъ человѣка, котораго они же выбрали раньше въ сотенные головы или знаменщики — или который былъ назначенъ командиромъ именно потому, что завѣдомо пользовался авторитетомъ между своей братьей? Но присутствіе среди служилыхъ представителей по положенію дѣлаетъ очень вѣроятнымъ составъ представительства неслужилаго класса въ соборахъ XVI вѣка. Въ соборѣ 1598 года мы находимъ 21 человѣка гостей, *старостъ*

двухъ высшихъ купеческихъ сотенъ, гостинной и суконной, и *сотскихъ* 13 черныхъ сотенъ: ни одного депутата, всѣ сидятъ въ соборѣ или по личному (гости) или по служебному положенію (старосты и сотскіе),—какъ офиціальные представители посадскихъ группъ. Есть большое вѣроятіе думать, что дворянское представительство было организовано по тому же принципу—и это вѣроятіе еще усиливается тѣмъ, что къ тому же ведутъ соображенія общесоціологическаго характера. Принципъ представительства по положенію встрѣчается намъ не въ одной Россіи: во французскихъ государственныхъ чинахъ начала XIV вѣка города были представлены исключительно ихъ головами и гласными думъ,—консулами и эшевенами,—а не спеціально выбранными лицами. Просматривая списки буржуазныхъ представителей въ собраніяхъ чиновъ XV, XVI и XVII вв., напечатанные Тьерри въ приложеніяхъ къ его „Исторіи третьяго сословія“, мы и здѣсь находимъ на каждомъ шагу мэровъ, синдиковъ и т. под. офиціальныхъ лицъ тѣхъ городовъ, которые были ими представлены въ собраніи. Значитъ, и въ позднѣйшее время не всегда находили нужнымъ выбирать особаго депутата,—и глава данной группы считался ея естественнымъ представителемъ.

Въ этомъ — огромное различіе между земскими соборами и западно-европейскими ихъ ровесниками, съ одной стороны,—и современнымъ намъ парламентомъ съ другой. Между тѣми и другими легла цѣлая полоса культуры, которую встарь, понимая ее довольно узко, называли возрожденіемъ и гуманизмомъ, а теперь, кажется, затрудняются назвать однимъ именемъ. Средніе вѣка не знали лица, какъ носителя правъ: отдѣльный человѣкъ имѣлъ тѣ или другія права лишь какъ членъ извѣстнаго цѣлаго—семьи, общины, цеха.

Во всѣхъ своихъ отношеніяхъ къ внѣшнему міру — хорошихъ или дурныхъ — отдѣльный человѣкъ дѣйствовалъ только черезъ группу или какъ членъ группы. Такія же понятія господствовали и въ московской Руси. „По этимъ понятіямъ лица, состоявшія въ юридической связи, вольной или невольной, *обязаны* были представлять другъ друга въ судѣ, когда не могли искать или отвѣчать лично. Такъ обязаны были представлять въ судѣ родственники другъ друга, общественныя власти своихъ избирателей, крестьяне своихъ господъ. Точно также существовала и обязательная порука: обязательно было въ случаѣ надобности ручаться за лицо, съ которымъ поручитель волей или неволей находился въ какой либо юридической связи, и подлежащая власть могла даже требовать этой поруки". Цитируемый нами авторъ совершенно справедливо добавляетъ, что „мы ничего не поймемъ въ древне-русскомъ земскомъ соборѣ, если выпустимъ изъ вида эти древне-русскія понятія о поручительствѣ и порукѣ" (*В. О. Ключевскій*, „Русская Мысль" 1892 г. I, стр. 167—8). Т. е., — нужно оговориться всетаки — мы *ничего* не поймемъ въ его *составѣ*. Депутатъ въ современномъ парламентѣ — это аккумуляторъ *личныхъ* правъ своихъ избирателей. Это право каждаго индивидуума выразить свою личную волю всего логичнѣе сказывается во всеобщемъ избирательномъ правѣ; въ избирательномъ цензѣ, каковъ бы онъ ни былъ, еще сквозитъ средневѣковое „представительство по положенію": такъ, имущественный цензъ часто и мотивировался тѣмъ, что собственники — это естественные, „прирожденные" представители всей націи. Средніе вѣка, въ томъ числѣ и московская Русь, только такихъ естественныхъ представителей и знали; и естественнымъ пред-

ставителемъ каждой группы являлся ея офиціальный глава.

Мы не станемъ утверждать, что этотъ принципъ не подвергался измѣненіямъ на всемъ протяженіи двухвѣковой исторіи земскихъ соборовъ. Еще покойный Тихонравовъ сопоставлялъ культурную эволюцію Россіи въ XVII вѣкѣ съ тѣмъ переломомъ, какой пережила Западная Европа въ концѣ среднихъ вѣковъ. Индивидуализмъ и у насъ дѣлалъ большіе успѣхи — групповая связь слабѣла всюду, въ семьѣ, въ церкви, въ политическихъ учрежденіяхъ. Было бы очень интересной задачей прослѣдить, почему эта связь быстрѣе всего слабѣла наверху, среди служилаго люда, гораздо дольше и крѣпче держась внизу, у тяглаго населенія. Какъ бы то ни было, безъ вліянія на земское представительство индивидуализація общества не оставалась. Еще въ послѣднемъ соборѣ XVI вѣка проф. Ключевскій нашелъ 34 депутата въ нашемъ смыслѣ слова: характерно, что это были все дворянскіе представители. На соборъ 1613 года земскіе уполномоченные должны были привести отъ „всякихъ людей о государскомъ избираньи полные договоры“: воля „всякихъ людей“ уже должна была выразиться спеціально и групповую солидарность приходилось закрѣплять искусственно, „договоряся накрѣпко“. Въ половинѣ XVII вѣка воля эта сказывалась уже довольно шумно — и послѣ собора объ Уложеніи „всякіе люди“ настолько энергично выражали свое неудовольствіе на то, что „выборные на Москвѣ разныхъ ихъ прихотей въ Уложеніи не исполнили“, — что выборнымъ приходилось брать у государя „бережныя грамоты“. Но соборное представительство никогда вполнѣ не отрывалось отъ своей групповой основы — и членъ собора, даже выборный, все же представлялъ собою не „волю народа“,

а интересы своей мѣстности и той соціальной единицы, которую онъ представлялъ въ этой мѣстности. Вызывались не представители народа, а изъ „Перьми посадскіе люди лутчіе и середніе“ или „изо всѣхъ городовъ дворяне и посадскіе люди добрые“, и подписывались они „Туленинъ Ѳендрикъ Ѳедоровъ сынъ Дьяковъ въ Туленъ выборныхъ дворянъ, и посацкихъ, и уѣздныхъ всякихъ людей мѣсто руку приложилъ“.

Сейчасъ намѣченные факты позволяютъ правильно поставить вопросъ объ одномъ изъ главныхъ признаковъ земскаго собора, указанныхъ въ началѣ — о его *сословности*. Въ смыслѣ сословнаго ценза, ея конечно не было--и не было не потому, какъ думалъ Бѣляевъ, что соборъ былъ безсословнымъ, общеземскимъ дѣломъ. Сословный цензъ хотя по идеѣ и является остаткомъ средневѣковья, но въ настоящей его формѣ это всетаки уже *личное* право, — во-первыхъ. Во-вторыхъ, самая идея сословія предполагаетъ извѣстную сомкнутость и корпоративность людей одного положенія по всей странѣ. Но сословія, если не съ корпоративной организаціей, то съ корпоративнымъ духомъ появляются у насъ позже эпохи соборовъ: дворянство, напр., складывается въ общерусское сословіе при Петрѣ В. До этого оно было разбито на *мѣстныя* группы: къ нимъ человѣкъ пріурочивался по рожденію и весьма туго переходилъ изъ одной въ другую. Не-дворяне — посадскіе, напр., или крѣпостные крестьяне — даже не могли переходить. Нѣчто въ родѣ обще-посадской организаціи появляется опять лишь при Петрѣ—а превращеніе крестьянства въ *одно* сословіе совершилось только въ XIX вѣкѣ. При такихъ условіяхъ представительство носило прежде всего *мѣстный* характеръ, — а потомъ уже сословный — въ томъ смыслѣ, что каждая мѣстность давала нѣсколько

группъ, имѣвшихъ право быть спрошенными. Нѣкоторыя изъ этихъ группъ — высшіе московскіе служилые чины, боярство, высшее московское купечество, гости, „освященный соборъ“ — олицетворявшій церковь, приглашались на совѣтъ всей Земли поголовно. Другія посылали своихъ представителей, сначала обязательныхъ, потомъ выборныхъ—по скольку человѣкъ именно, это разъ навсегда не было опредѣлено, — да это и не имѣло большого значенія. Зачатокъ сословности въ позднѣйшемъ смыслѣ выражался въ томъ, что представители однородныхъ группъ сводились на соборѣ въ одинъ „чинъ“. Число чиновъ тоже не было опредѣлено разъ навсегда: въ соборѣ 1566 г., напр., ихъ было восемь: духовенство, бояре, дворяне и дѣти боярскія „первой статьи“, дворяне второй статьи, помѣщики Торопецкіе, помѣщики Луцкіе, дьяки и приказные люди, торговые люди. Какъ видимъ, въ этомъ подборѣ чиновъ трудно уловить какой-нибудь руководящій принципъ, кромѣ практическаго удобства. Въ извѣстномъ соборѣ 1642 года городское населеніе дѣлится на два чина: гости и торговцы гостинной и суконной сотни голосовали отдѣльно отъ черныхъ сотенъ и слободъ, а провинціальные служилые — отдѣльно отъ московскихъ, причемъ однако же первые не составили сплошной массы, а образовали четыре мѣстныя группы. Въ 1619 году мы встрѣчаемъ классическую группировку французскихъ Etats généraux: въ этомъ году постановлено было вызвать изъ каждаго города по два выборныхъ отъ духовенства, по два изъ служилыхъ и по два отъ посадскихъ людей. Но такая группировка, предполагающая прочную сословную организацію, не удержалась—именно потому, конечно, что этой-то прочной организаціи тогда еще и не было.

Но „сословность“ можетъ пониматься еще въ одномъ смыслѣ — и въ наше время она чаще всего такъ и понимается: въ смыслѣ привилегированности одного или нѣсколькихъ сословій. Насколько земскій соборъ въ этомъ смыслѣ былъ сословнымъ учрежденіемъ? Юридически, „*Вся* Земля“ должна была бы быть *все*сословнымъ собраніемъ; идеаломъ автора Валаамской бесѣды было соединеніе во „вселенскомъ совѣтѣ“ „отъ всякихъ мѣръ всякихъ людей“. Но адэкватное выраженіе себѣ эта идея нашла только въ соборѣ 1613 года—да и то мы можемъ здѣсь констатировать лишь стремленіе къ всесословности, но не могли бы доказать самого факта. Въ одной — недавно, сравнительно, открытой—грамотѣ, изъ Москвы въ Угличъ, отъ конца 1612 года, мы находимъ требованіе — прислать на соборъ (тотъ самый, который долженъ былъ выбирать государя) „...людей (вѣроятно, посадскихъ) и *уѣздныхъ крестьянъ* десять человѣкъ“. Но подъ соборнымъ приговоромъ 1613 года крестьянскихъ подписей нѣтъ. И, во всякомъ случаѣ, во всѣхъ соборахъ, кромѣ этого, самый многолюдный классъ населенія отдѣльно представленъ не былъ; за крестьянъ, въ качествѣ представителей всего тяглаго населенія, говорили, очевидно, посадскіе — до Уложенія, какъ извѣстно, не отдѣленные еще рѣзкой чертой отъ сельскаго населенія. Посадскіе и служилые были, стало быть, политически привилегированными группами — и въ этомъ смыслѣ соборъ былъ сословнымъ учрежденіемъ.

Насколько оправдывается документами другой признакъ, усваиваемый теперь земскому собору — то, что соборъ не былъ *постояннымъ* учрежденіемъ? И тутъ приходится различать между соборомъ идеальнымъ — такъ, какъ онъ *представлялся* современникамъ — и

тѣмъ, что дѣйствительно осуществлялось изъ идеальной картины. „Валаамская бесѣда“ [1]) предполагаетъ, что „вселенскій совѣтъ“ будетъ присутствовать при царѣ „безпрестанно, всегда“, обновляясь „погодно“. Если бы принять это буквально, пришлось бы признать, что авторъ бесѣды не желалъ допустить даже парламентскихъ каникулъ—и что по краткосрочности депутатскихъ полномочій его „вселенскій совѣтъ“ шелъ бы впереди самыхъ демократическихъ палатъ современнаго міра. На самомъ дѣлѣ это, конечно, риторическое преувеличеніе, которымъ авторъ хотѣлъ подчеркнуть необходимость *постояннаго* собора. Повидимому, это былъ не только его личный взглядъ: пятьдесятъ лѣтъ спустя, царь Василій Шуйскій, желая усилить свою популярность и вмѣстѣ кольнуть бояръ, недовольныхъ его воцареніемъ, обѣщалъ, что „ничего ни надъ кѣмъ творити“ не будетъ „безъ общаго совѣта“—т. е. безъ собора. Если такимъ обѣщаніемъ можно было досадить аристократіи и понравиться народу, значитъ, этого желали многіе. Но постоянное участіе въ судѣ земскаго собора предполагаетъ его болѣе или менѣе постоянный созывъ. Когда позже, въ февралѣ 1610 года, уже сами бояре вырабатывали договоры, на условіяхъ котораго долженъ былъ сдѣлаться царемъ Владиславъ, они сочли нужнымъ посчитаться съ этимъ, хотя и непріятнымъ для нихъ, желаніемъ служилой и посадской массы (крестьяне, какъ мы видѣли, входили въ составъ „политическаго общества“ московской Руси только въ экстренныхъ случаяхъ). Согласно этому договору „на Москвѣ и по городамъ суду быти и совершатися по прежнему обычаю, и по Судебнику Россійскаго

[1]) Точнѣе, приписка къ ней, — гдѣ именно и идетъ рѣчь о соборѣ.

государства; а будетъ похотятъ въ чемъ пополнити для укрѣпленья судовъ, и Государю на то поволити, *съ думою бояръ и всея земли,* чтобъ было все праведно". Итакъ, дальнѣйшее законодательство должно было идти съ участіемъ собора—что опять-таки предполагаетъ извѣстную правильность его созыва. Но это была уступка,—какъ и всѣ боярскія уступки временъ смуты, запоздавшая: служилые и посадскіе вовсе не желали ограничиваться одной областью законодательства въ тѣсномъ смыслѣ, уклоняясь отъ текущихъ дѣлъ—они именно эти текущія дѣла, до тѣхъ поръ вѣдавшіяся только боярской думой, хотѣли забрать въ свои руки. И соборъ 1613 года сдѣлался болѣе постояннымъ, нежели того желалъ договоръ 1610 года: онъ засѣдалъ непрерывно до 1615 года; въ январѣ 1616 года (или въ декабрѣ предшествующаго) были новые выборы—и въ новомъ составѣ соборъ не распускался, повидимому, до 1619 г. Вышеприведенные факты показываютъ, думается намъ, что это отнюдь не была случайность. обусловленная исключительными обстоятельствами смутнаго времени, а осуществленіе давнишняго желанія многихъ.

Почему это желаніе реализовалось лишь на такой коротків срокъ? Это подводитъ насъ къ основному вопросу всей исторіи земскихъ соборовъ: что заставляло правительство созывать соборы и какое они имѣли *для него* значеніе?

Мы смотримъ на конституціонныя учрежденія съ точки зрѣнія *права* населенія участвовать въ управленіи. Мы смотримъ на нихъ, такъ сказать, снизу. Московскіе люди никогда,—даже когда они дѣйствительно устанавливали правовыя нормы, какъ это было въ договорѣ съ Владиславомъ, или въ грамотѣ Шуйскаго, — не смотрѣли на дѣло такъ. И вовсе не потому, какъ думали

славянофилы, что идея права въ политической области была чужда древней Руси. Когда нужно было, политическое право тамъ умѣли формулировать—бояре, когда ихъ стали оттѣснять отъ участія въ законодательствѣ и судѣ, умѣли формально оградить то и другое, первое въ царскомъ судебникѣ, второе въ договорахъ съ Шуйскимъ, Владиславомъ и, можетъ быть, Романовыми. Это обезпеченіе боярскихъ правъ носило вполнѣ юридическій характеръ—и людямъ, утверждающимъ, что всѣ политическія отношенія Московской Руси строилось на началѣ довѣрія, нужно доказать, или что бояре дѣйствовали „не по-русски“ (въ данномъ случаѣ принято указывать на якобы польское вліяніе) — въ наши дни упадка историческаго націонализма очень слабое доказательство—или, что дошедшіе до насъ документы подложны,—чего, кажется, еще никто не рѣшался утверждать. Но московскіе люди, какъ и всѣ средневѣковые люди, были въ политикѣ большими реалистами,—отнюдь не доктринерами. Они находили нужнымъ точно опредѣлять только то право, около котораго шла борьба,—т. е. тамъ, гдѣ это было практически нужно. Право, которому ничто не угрожало, не нуждалось въ точномъ опредѣленіи,—его просто не сознавали и пользовались имъ безсознательно, какъ пользуются воздухомъ и свѣтомъ. Достаточно вспомнить, хотя бы, что права помѣщика на крестьянина никогда не были точно опредѣлены въ сторону послѣдняго,—ихъ опредѣляли только въ сторону другихъ помѣщиковъ и государства. Итакъ, если о правѣ населенія на участіе въ управленіи нигдѣ ничего не говорится, и соборъ не находилъ нужнымъ заключать съ государемъ такіе договоры, какіе заключали бояре, то это никакъ не служитъ доказательствомъ отсутствія такого права. Но это все же очень

характерно. То, что мы теперь подводимъ подъ категорію права населенія, тогда подводили подъ категорію обязанностей власти. Царь *долженъ* собирать „вселенскій совѣтъ“, говоритъ „Бесѣда“; царю слѣдуетъ искать совѣта „не только у совѣтниковъ, а и у всенародныхъ человѣкъ“, говоритъ кн. Курбскій; царь *не долженъ* судить безъ „общаго совѣта“, царь не можетъ издать законъ безъ согласія „всей земли“, и т. д. Вы чувствуете въ этой манерѣ выражаться голосъ людей, которые сами безъ власти, пожалуй, еще могутъ обойтись—хотя и съ трудомъ; а вотъ власть безъ нихъ никакимъ способомъ обойтись не можетъ. Ниже мы увидимъ доказательство того, что московскіе люди, въ крайности, дѣйствительно обходились безъ властей—создавая ее въ этомъ случаѣ, такъ сказать, кустарнымъ способомъ. А вотъ нѣсколько образчиковъ того, для чего самой власти XVI—XVII вв. было нужно народное представительство.

Первый соборъ—мы условились считать такимъ соборъ 1566 года—былъ созванъ для рѣшенія вопроса: воевать или не воевать съ Польшей изъ за ливонскихъ городовъ. Достаточно вслушаться въ отвѣты соборныхъ чиновъ, чтобы ясно представить себѣ,—о чемъ Грозный спрашивалъ соборъ, и, значитъ, зачѣмъ онъ его созывалъ. „А намъ всѣмъ за государя головы класти“ говорятъ бояре. „А наша должная, холопей его, за него государя... служити ему“ говорятъ дворяне первой статьи. „А мы холопи его готовы для его государева дѣла головы свои класти“ говорятъ дворяне „второй статьи“. „А мы холопи его государскіе нынѣ на конехъ сидимъ, мы за его государское съ коня помремъ“, говорятъ торопецкіе помѣщики.

Все это звучитъ необычайно вѣрноподданно. Но

кто-же эти дворяне первой и другихъ статей? А это—офицеры и солдаты, призванные отбывать воинскую повинность въ той самой войнѣ, которую обсуждали. Немного времени назадъ, — хотя какъ кажется далеко это время! — рѣшался вопросъ о войнѣ съ Японіей и рѣшался совершенно иначе. А вотъ Иванъ Васильевичъ Грозный, въ разгаръ опричины, спрашивалъ свою армію, желаетъ ли она воевать, и объяснялъ ей, изъ за чего, собственно, воевать собирается. А Иванъ IV былъ, конечно, такой же реалистъ въ политикѣ, какъ и всѣ московскіе люди, и по пустякамъ, безъ надобности, спрашивать бы не сталъ. Грозный—или тѣ, кто правилъ отъ его имени—слишкомъ хорошо понималъ,что не смотря на всѣ пытки и казни, его средневѣковое правительство не достаточно сильно, чтобы заставить себѣ повиноваться— и онъ поневолѣ искалъ, чтобы ему служили не только за страхъ, а и за совѣсть. Ученикъ Грознаго, Борисъ Годуновъ, на своемъ примѣрѣ испыталъ, что выходитъ, когда „воинство" не хочетъ повиноваться. А за нимъ тотъ же опытъ пришлось повторить и Василію Ивановичу Шуйскому. „Видя такіе прежнимъ государямъ крестопреступленія, какъ быти на Московскомъ государствѣ?", недоумѣвалъ первый Романовъ,—и соборъ, т. е. прежде всего та же армія, тѣ же служилые, успокаивалъ его, обѣщалъ „всякое радѣнье и хотѣнье, что всякъ учнетъ стоять въ крѣпости и служить государю безо всякія измѣны". И это обѣщаніе повторялось при всякомъ серьезномъ испытаніи. Когда въ сентябрѣ 1618 года Владиславъ подступилъ къ Москвѣ, Михаилъ Ѳедоровичъ опять спрашивалъ соборъ — и получилъ отъ него увѣреніе „за него государя стоять и съ нимъ государемъ въ осадѣ сидѣть безо всякаго сумнѣнія".

То, что въ наши дни разумѣется само собой—безпрекословное повиновенiе армiи — давалось московскому правительству цѣлью особаго уговора. Проф. Ключевскiй былъ правъ, когда назвалъ соборъ „уговоромъ“, только напрасно онъ прибавилъ: „административно — распорядительнымъ“: эти современные термины тутъ не подходятъ. И то же, что было съ войскомъ, было и съ налогами. Въ 1634 году въ январѣ былъ созванъ соборъ по поводу войны съ тѣмъ же Владиславомъ. Соборъ открылся тронной рѣчью, которую мы излагаемъ далѣе словами проф. Загоскина. Въ рѣчи заявляется, что „государева казна опустѣла“, необходимо ее пополнить, такъ какъ „впередъ денежной государевой казнѣ на жалованье и на кормъ ратнымъ людямъ безъ прибыльныя казны быть не успѣть“. Указывая далѣе на воспослѣдовавшiй въ предшествовавшемъ году соборный приговоръ о сборѣ на жалованье ратнымъ людямъ пятой деньги, рѣчь пеняетъ собору, что многiе гости и торговые люди давали пятую деньгу неправдою, не по соборному приговору, „не противъ своихъ животовъ и промысловъ“; въ прежнiе же годы пятая деньга собиралась на пополненiе царской казны несравненно успѣшнѣе, хотя люди въ то время были „во всѣхъ своихъ животахъ и въ промыслахъ нынѣшняго гораздо скуднѣе... а нынѣ во всѣхъ своихъ животахъ люди пополнилися гораздо“. Въ заключенiе рѣчь содержитъ въ себѣ воззванiе къ соборнымъ людямъ объ оказанiи государству вспоможенiя, давъ ему денегъ на ратные расходы,—„а то ваше нынѣшнее прямое даянiе прiятно будетъ самому Содѣтелю Богу, заключаетъ рѣчь, а государь царь и великiй князь Михайло Өеодоровичъ всея Русiи то ваше вспоможенье учинитъ памятно и никомъ незабыто“ Соборные люди отвѣтили, однако,

довольно холодно, сказавъ, что денегъ дадутъ „смотря по своимъ пожиткамъ, что кому мочно дать".

Въ наше время никто не сомнѣвается, что государство физически можетъ взять все, что захочетъ, ни у кого не спрашиваясь—и оспаривается только его право на это. Въ то время о правѣ никто не говорилъ,—слишкомъ было ясно, что именно физической силы нѣтъ его нарушать, и что государство не получитъ ни копѣйки, если подданные не захотятъ ему дать. Въ этой слабости средневѣковой власти—которую замаскировываетъ отъ насъ грубая и произвольная манера дѣйствовать этой власти, и не менѣе грубый, чисто холопскій, этикетъ—въ этой слабости и лежитъ разгадка такихъ учрежденій, какъ нашъ земскій соборъ или государственные чины старой Франціи. И то и другое возникло самопроизвольно— „не изъ политической борьбы", въ этомъ опять правъ проф. Ключескій,—а изъ „нужды": только онъ опять напрасно прибавилъ эпитетъ „административной". Борьба есть тамъ, гдѣ есть насиліе. Для насилія надъ обществомъ средневѣковая власть была слишкомъ слаба, она могла насильничать только надъ отдѣльными людьми, которыхъ общество почему нибудь не поддерживало. Когда же этой власти приходилось обращаться къ „народу", т. е. къ пестрой массѣ привилегированныхъ группъ, „чиновъ", сословій и корпорацій,— нужно было сговориться, иногда кланяться и просить, почти всегда идти на уступки; и то, къ чему теперь пробиваются цѣною страшныхъ усилій—„участіе общества въ управленіи"—достигалось тогда само собой, и общество даже не цѣнило этого участія. По поводу собора 1616 года царь Михаилъ печаловался Пермичамъ, что къ нимъ давно послана грамота—прислать „для царскаго великаго и земскаго дѣла на совѣтъ"

грехъ выборныхъ; „и вы тѣхъ выборныхъ людей къ намъ и по ся мѣста не присылывали"...

Сопоставимъ то, что мы видѣли, разсматривая составъ и происхожденіе соборнаго представительства, съ тѣмъ, что было сказано сейчасъ. Тамъ передъ нами не было одного цѣлаго, политически организованнаго народа; не было основного элемента этого народа—личности, съ сознаніемъ своихъ политическихъ личныхъ правъ: были отдѣльныя группы, рыхло между собой связанныя и, напротивъ, очень компактныя сами по себѣ—такъ что индивидуумъ въ нихъ исчезалъ. Здѣсь мы не видѣли одного центра этого цѣлаго: власть двоилась, все держалось на соглашеніи „царя" и „земли"—недаромъ управленіе государствомъ было дѣломъ „земскимъ и государевымъ". Этотъ дуализмъ эпитета, хорошо подмѣченный славянофилами, подчеркиваетъ явленіе типичное опять таки не для одной московской Руси; западно-европейское государственное право въ средніе вѣка было также дуалистично. Сопоставимъ все это, и мы получимъ отчетливое представленіе, что *земскій соборъ былъ учрежденіе до-государственное*. До-государственное не въ гегелевскомъ, а въ простомъ историческомъ смыслѣ: современнаго государства съ его постоянной арміей,постоянными налогами, сильной бюрократической организаціей еще не было въ то время, когда существовали земскіе соборы. Когда все это появилось когда власть пріобрѣла увѣренность, что ее будутъ слушать и безъ предварительнаго уговора — соборы стали не нужны. И такъ какъ власть, въ силу внѣшнеполитическихъ условій, организовалась раньше общества—то послѣднее и оказалось, на первыхъ порахъ, въ хвостъ политическаго движенія. И такъ какъ общество, не испытавъ еще политическаго гнета, не

чувствовало вкуса къ политической свободѣ, то оно и не боролось съ сумѣвшей организоваться властью— инстинктивно чувствуя, что эта власть въ данную минуту способнѣе править, чѣмъ оно, общество. Но я сказалъ, что это было дѣломъ „внѣшне-политическихъ“ условій: внутренней необходимости здѣсь не было. Если бы борьба съ Польшей и Швеціей въ XVII вѣкѣ не выдвинула на первый планъ военно-финансовой задачи и потребности въ сильной центральной власти, быть можетъ, власть и общество организовались бы постепенно рядомъ, не обгоняя другъ друга—и ходъ нашего политическаго развитія былъ бы иной. Не только въ Кіевско-Новгородской Руси, но и въ московской начала XVII вѣка скала политическихъ возможностей была гораздо шире, чѣмъ кажется. Тенденція самоуправленія не ограничивалась одними мѣстными дѣлами—и былъ моментъ, когда московское служилое общество обнаружило такую способность къ самоорганизаціи, которая, казалось, должна была обѣщать земскому собору блестящее будущее. Это было лѣтомъ 1611 года. Въ это время въ Россіи собственно никакого правительства не было. Бояръ, управлявшихъ отъ имени Владислава, никто не слушался, а кромѣ нихъ никого, имѣвшаго право приказывать, въ странѣ не находилось. Собравшемуся подъ Москвой ополченію приходилось создать то, что теперь назвали бы „временнымъ правительствомъ“. Провозгласивъ такими временными правителями Россіи своихъ командировъ, Трубецкаго, Заруцкаго и Ляпунова, ополченіе дало имъ инструкцію, которой они и должны были держаться. Инструкція эта, выработанная „всей Землей“, т. е. на сходкѣ всего ополченія, или выборныхъ отъ всѣхъ отрядовъ, вскрываетъ передъ нами политическія понятія служилой массы, со всѣхъ кон-

цовъ Россіи собравшейся лѣтомъ 1611-го года подъ Москву.

Возстановивъ главные органы тогдашняго центральнаго управленія,—„какъ прежъ сего на Москвѣ было“: помѣстный приказъ, вѣдавшій поземельныя дѣла служилыхъ людей, разрядъ, вѣдавшій ихъ лично, разбойный и земскій приказъ—министерство полиціи,—земскій приговоръ высказываетъ такія „основныя положенія“: „А строить землю и всякими ратными и земскими дѣлами промышлять бояромъ, которыхъ изобрали всею землею по сему всей земли приговору... А печать по грамотамъ о всякихъ дѣлахъ устроить земскую... а буде бояре, которыхъ выбрали нынѣ всею землею для всякихъ земскихъ и ратныхъ дѣлъ въ правительство, о земскихъ дѣлахъ радѣти и росправы чинити не учнутъ во всемъ вправду и по сему земскому приговору всякихъ земскихъ и ратныхъ дѣлъ дѣлати не станутъ и за ними всякія земскія дѣла остановятся... и намъ всею землею вольно бояръ и воеводъ перемѣнити, и въ то мѣсто выбрать иныхъ, поговоря со всею землею, кто будетъ бою и земскому дѣлу пригодится“.

Участіе общества въ управленіи государствомъ и отвѣтственность представителей власти за это управленіе проведены здѣсь такъ послѣдовательно и формулированы такъ точно, какъ только этого можно ожидать отъ общества, привыкшаго самостоятельно рѣшать свою судьбу.

Мы привели эту справку не для того, чтобы ставить въ примѣръ современному русскому обществу его служилыхъ предковъ XVII вѣка: мы недалеко уйдемъ, если будемъ питаться историческими примѣрами. Тѣхъ условій, какія были въ то время, теперь воскресить нельзя,—а если бы они воскресли, то пер-

вые пришли бы въ ужасъ тѣ, кто теперь зоветъ назадъ къ „земскому собору“. Но приговоръ 1611 года доказываетъ, что политическій абсолютизмъ и тупое подчиненіе вовсе не являются національной особенностью русскаго народа, и что этотъ народъ былъ способенъ къ политическому самоопредѣленію даже въ разгаръ „московскаго самодержавія“.

М. Покровскій.



Государственная дума.

I.

Политическому перевороту, мирному или насильственному, всегда и необходимо предшествуетъ „революція умовъ“.

Сущность этой „революціи“ заключается въ томъ, что въ глазахъ общественнаго мнѣнія власть, создававшая и поддерживавшая „старый порядокъ“, теряетъ свой нравственный авторитетъ, а самыя велѣнія этой власти—свою нравственно-обязательную силу Поколебленное въ своихъ глубочайшихъ основахъ право все болѣе и болѣе сближается съ силой и, какъ таковое, вызываетъ противъ себя все болѣе общій и болѣе рѣшительный протестъ. Единственной опорой существующаго порядка становится физическое принужденіе, откровенно требующее повиновенія „не за совѣсть“, а „за страхъ“. Наступаетъ трагическое состояніе народной жизни, когда сила, которая нѣкогда была правомъ, вступаетъ въ открытую и безпощадную борьбу съ силой, которая хочетъ имъ стать. И единственный выходъ изъ этой борьбы — созданіе новаго порядка, при которомъ власть могла бы вернуть себѣ утраченный ею нравственный авторитетъ,— нравственное „признаніе“ отшатнувшагося отъ нея

народа; ибо самая могущественная власть недостаточно могущественна для того, чтобы постоянно господствовать, если только она не превращаетъ своей силы въ право, а послушанія другихъ — въ долгъ (Руссо).

Не подлежитъ сомнѣнію, что „революція умовъ“, о которой только что шла рѣчь, является въ настоящее время въ Россіи совершившимся фактомъ. Нравственный авторитетъ бюрократіи, право творческой силы современной Россіи, утраченъ ею безповоротно и навсегда. Онъ утраченъ ею въ безславной войнѣ съ Японіей и еще больше въ безславномъ хозяйничаньи внутри Россіи. Господство бюрократіи опирается на силу нагаекъ и штыковъ. Чѣмъ болѣе падаетъ ея нравственный авторитетъ, тѣмъ болѣе необузданнымъ и тѣмъ болѣе безсильнымъ становится поддерживающее ея господство физическое принужденіе, и чѣмъ болѣе необузданнымъ — и безсильнымъ — становится физическое принужденіе, тѣмъ болѣе падаетъ ея нравственный авторитетъ. Заколдованный кругъ, изъ котораго нѣтъ выхода для бюрократическаго режима. Не по чьей либо злой прихоти, а силой необходимости, логикою вещей, усиленная охрана, еще недавно достаточная для поддержанія существующаго порядка, повсюду уступаетъ мѣсто военному положенію. Надолго ли, однако, военное положеніе способно поддержать существующій порядокъ? Выходъ одинъ: власть должна быть изъята изъ рукъ бюрократіи, вручена новой нравственно-авторитетной силѣ, пользующейся „признаніемъ“ народа. Нѣтъ необходимости доказывать, что въ настоящихъ условіяхъ такою силой является *народное представительство* и только оно. Либо народное представительство, либо бюрократическій абсолютизмъ! tertium non datur.

Такова дилемма, поставленная русскою жизнью и такъ или иначе *разрѣшенная* законодательными актами 6 августа тек. года.

Намъ предстоитъ пересмотрѣть, *въ какомъ направленіи* эта дилемма разрѣшена законодателемъ? Или другими словами, отвѣтить на вопросъ: упраздняетъ ли реформа 6 авг. бюрократическій абсолютизмъ, является ли государственная дума народнымъ представительствомъ въ истинномъ смыслѣ этого слова?

II.

Манифестомъ 6 августа государственная дума разсматривается, какъ представительство *всего народа*. По словамъ манифеста, „настало время призвать выборныхъ людей *отъ всей земли русской* къ постоянному и дѣятельному участію въ составленіи законовъ". Манифестъ выражаетъ увѣренность, что „избранные довѣріемъ *всего населенія* люди покажутъ себя предъ всею Россіей достойными того царскаго довѣрія, коимъ они призваны къ сему великому дѣлу".

Положеніе о выборахъ въ государственную думу того же 6-го августа вноситъ, однако, въ слова манифеста значительную поправку. Не *все населеніе*, а нѣкоторыя—впрочемъ, многочисленныя—его группы обладаютъ, по закону 6 августа, избирательнымъ правомъ.

Какъ извѣстно, по общему правилу, выборы въ государственную думу производятся по губерніямъ и областямъ. Въ видѣ исключенія, столицамъ и нѣкоторымъ наиболѣе крупнымъ городамъ предоставлено право самостоятельной посылки депутатовъ въ государственную думу.

Въ губерніяхъ и областяхъ избирательное право, т. е. право избранія *выборщиковъ*, входящихъ въ со-

ставъ губернскаго избирательнаго собранія, принадлежитъ крестьянамъ, уѣзднымъ землевладѣльцамъ и городскимъ избирателямъ.

1) *Крестьяне.* Волостные сходы избираютъ изъ среды крестьянъ данной волости по два уполномоченныхъ отъ каждой волости; въ каждомъ уѣздѣ образуется съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей, избирающій выборщиковъ въ положенномъ числѣ въ губернское избирательное собраніе.

2) *Уѣздные землевладѣльцы.* Въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ принимаютъ участіе лица, владѣющія опредѣленнымъ въ особомъ росписаніи количествомъ земли, въ томъ числѣ лица, владѣющія на посессіонномъ правѣ горно-заводскими дачами, а также лица, владѣющія въ уѣздѣ инымъ недвижимымъ имуществомъ, не имѣющимъ торгово-промышленного характера, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже 15 тыс. рублей; кромѣ того, въ составъ съѣзда входятъ а) уполномоченные отъ мелкихъ собственниковъ, владѣющихъ десятою частью требуемаго количества десятинъ или иной недвижимой собственности, и б) уполномоченные отъ священнослужителей, владѣющихъ церковными землями. Подобно съѣзду уполномоченныхъ отъ волостей, съѣзды уѣздныхъ землевладѣльцевъ избираютъ положенное число выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе.

3) *Городскіе избиратели.* Въ съѣздѣ городскихъ избирателей принимаютъ участіе, во 1-хъ, лица владѣющія недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по земской оцѣнкѣ не менѣе 1500 рублей; во 2-хъ, лица, владѣющія въ городѣ *или уѣздѣ* торгово-промышленными предпріятіями, требующими выборки торговыхъ свидѣтельствъ одного изъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленныхъ—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ,

и пароходныхъ—стоимостью не менѣе 50 руб. въ годъ; въ 3-хъ квартиронаниматели, уплачивающіе государственной квартирный налогъ, начиная съ десятаго разряда и выше, и, въ 4-хъ, лица, уплачивающія особый промысловый налогъ на личные промысловыя занятія по первому разряду. Выборщики, избранные уѣздными съѣздами городскихъ избирателей, принимаютъ участіе въ губернскомъ избирательномъ собраніи на-ряду съ выборщиками, избранными съѣздами уполномоченныхъ отъ волостей и съѣздами уѣздныхъ землевладѣльцевъ.

Что касается городовъ, получившихъ право самостоятельнаго избранія депутатовъ, то здѣсь избирательное право,—т. е., опять-таки, право избранія выборщиковъ, образующихъ избирательное собраніе,—принадлежитъ тѣмъ же разрядамъ лицъ, которые представлены въ уѣздныхъ съѣздахъ городскихъ избирателей. Только въ столицахъ вводится повышеніе ценза для домовладѣльцевъ и лицъ торгово-промышленнаго класса; отъ первыхъ требуется владѣніе недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для обложенія городскимъ сборомъ въ суммѣ не менѣе 3 тыс. рублей; отъ вторыхъ — владѣніе предпріятіемъ, требующимъ выборки торговаго свидѣтельства перваго разряда или промышленнаго одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ, или наконецъ, пароходнаго — стоимостью не менѣе 500 р. въ годъ.

Такова, въ общихъ чертахъ, избирательная система, созданная закономъ 6 августа тек. года. Этой системой отъ активнаго участія въ политической жизни устранена, прежде всего, вся городская интеллигенція, за исключеніемъ весьма и весьма немногочисленной, наиболѣе состоятельной ея части, т. е. плательщиковъ квартирнаго налога по десятому разряду и выше.

Журналисты и адвокаты, врачи, инженеры и педагоги, принимавшіе до сихъ поръ активное участіе въ политической борьбѣ, — въ той борьбѣ, которой, по крайней мѣрѣ отчасти, создана реформа 6 августа,— обрекаются этой реформой на пассивную роль незаинтересованныхъ зрителей „государственнаго дѣйствія“, разыгрываемаго „избранниками народа“ на ихъ глазахъ. Въ уѣздахъ отъ участія въ политической жизни устраненъ весь такъ называемый „третій элементъ“, являющійся, наиболѣе сознательнымъ элементомъ малокультурной уѣздной среды.

Политически-безправнымъ остается многочисленный рабочій классъ, уже доросшій до сознанія своихъ классовыхъ интересовъ и теперь ведущій упорную борьбу за право самозащиты. Даже торгово-промышленный классъ въ учрежденной 6 августа государственной думѣ представленъ будетъ только въ лицѣ своихъ высшихъ, наиболѣе состоятельныхъ и экономически сильныхъ разрядовъ.

Въ высшей степени проблематично избирательное право, предоставляемое закономъ 6 августа крестьянамъ. Крестьяне домохозяева избираютъ изъ своей среды „выборныхъ“ волостного схода. Волостной сходъ избираетъ уполномоченныхъ для участія въ избирательномъ съѣздѣ: съѣздъ уполномоченныхъ избираетъ по-уѣздно выборщиковъ для участія въ губ. избирательномъ собраніи; наконецъ, крестьяскіе выборщики въ каждой губерніи сначала избираютъ изъ своей среды одного члена государственной думы и затѣмъ принимаютъ участіе, совмѣстно съ другими разрядами выборщиковъ, въ избраніи губернскимъ избирательнымъ собраніемъ остальныхъ членовъ думы. При такихъ условіяхъ врядъ ли, конечно, можно говорить объ избирательномъ правѣ крестьянъ,

какъ таковыхъ; ибо избраніе „выборныхъ" волостного схода никоимъ образомъ не можетъ быть разсматриваемо, какъ участіе, хотя бы и косвенное, въ избраніи членовъ государственной думы. Это повидимому сознается и правительствомъ; по крайней мѣрѣ для производства выборовъ по закону 6 авг. нынѣшній составъ волостныхъ сходовъ по слухамъ не будетъ даже переизбранъ. Законъ 6 авг. съ своей стороны принялъ всѣ мѣры къ тому, чтобы въ составъ государственной думы вошли крестьяне; но онъ не принялъ никакихъ мѣръ къ тому, чтобы эти крестьяне вошли въ государственную думу, какъ дѣйствительные представители избирателей крестьянъ.

Чрезвычайно любопытенъ вопросъ: какими соображеніями руководствовалась бюрократія, создавая свою искусственную и сложную избирательную систему, суживающую въ чрезвычайной степени кругъ избирателей? Какъ извѣстно, система, созданная закономъ 6 августа, менѣе всего оригинальна: она является въ своихъ основныхъ началахъ воспроизведеніемъ избирательной системы положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. Но въ то время, какъ система 1864 г. теоретически оправдывалась, правда, весьма малоубѣдительными соображеніями, вытекающими изъ существа мѣстнаго самоуправленія,—избирательная система закона 6 августа, примѣнительно къ общегосударственнымъ выборамъ, лишена какого бы то ни было теоретическаго оправданія.

Какъ извѣстно, составители положенія 64 г. разсматривали земство, какъ преимущественно-хозяйственный организмъ. Съ этой точки зрѣнія, они могли, оставаясь послѣдовательными, предоставить избирательное право единственно плательщикамъ земскихъ налоговъ, т. е. лицамъ, матеріально заинтересован-

нымъ въ расходованіи земскихъ средствъ. Интеллигентные классы населенія, свободные отъ земскаго обложннія, тѣмъ самымъ исключались отъ всякаго участія въ земскомъ самоуправленіи. Само собою разумѣется, что хозяйственная теорія самоуправленія, признаваемая въ настоящее время, вообще, несостоятельной, не находитъ и не можетъ найти себѣ никакого примѣненія къ общегосударственнымъ выборамъ. Государство не частно-хозяйственный союзъ; заинтересованность гражданина въ государственномъ управленіи, а также способность принимать въ немъ участіе, отнюдь не опредѣляется количествомъ уплачиваемыхъ имъ въ пользу государства налоговъ. Обладаніе политическими правами не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ несовершенства податной системы. Если наиболѣе интеллигентные классы населенія лишаются избирательнаго права, то, очевидно, происходитъ это не потому, что они не платятъ въ пользу государства прямыхъ налоговъ. Почему же это происходитъ?

Съ другой стороны, до тѣхъ поръ, пока дѣло идетъ о мѣстномъ самоуправленіи, еще можно, пожалуй, съ нѣкоторымъ основаніемъ настаивать на цензѣ постояннаго и прочнаго водворенія; мѣстныя пользы и нужды лучше знакомы мѣстнымъ людямъ, чѣмъ пришлымъ. Предоставляя избирательныя права землевладѣльцамъ въ уѣздахъ, домовладѣльцамъ и торгово-промышленному классу въ городахъ, составители положенія 64 г. имѣли въ виду, что именно эти разряды населенія наиболѣе прочно и тѣсно связаны съ мѣстомъ своего постояннаго жительства; именно потому они предоставили имъ избирательныя права, какъ лицамъ наиболѣе компетентнымъ въ вопросахъ. касающихся „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“.

Не станемъ останавливаться на критикѣ теоретическихъ взглядовъ составителей положенія 64 г. Ихъ несостоятельность очевидна. Не подлежитъ сомнѣнію, что сплошь и рядомъ профессія въ большей степени привязываетъ человѣка къ мѣстности, чѣмъ владѣніе недвижимостью. Мѣстный врачъ, или адвокатъ, является въ большой степени „мѣстнымъ человѣкомъ", чѣмъ крупный землевладѣлецъ, только на отдыхъ пріѣзжающій къ себѣ домой. Допустимъ, однако, что составители положенія 1864 г.—правы; и зъ такомъ случаѣ болѣе чѣмъ очевидно, что соображенія ихъ никакого отношенія къ общегосударственнымъ выборамъ имѣть не могутъ. Государственная дума вѣдаетъ общегосударственныя, а не мѣстныя дѣла; члены думы даютъ торжественное обѣщаніе „памятовать о благѣ и пользѣ Россіи": они „не обязаны отчетомъ предъ своими избирателями". Каждый членъ государственной думы является народнымъ представителемъ а не представителемъ избравшей его губерніи, „выборнымъ отъ всей земли русской", а не отъ той или иной административной ея части.

При такихъ условіяхъ, „цензъ постояннаго водворенія" теряетъ свой смыслъ. Какова бы ни была связь лица съ данной мѣстностью, если это лицо „избрано довѣріемъ всего населенія", оно является достойнымъ членомъ государственной думы.

Но, въ такомъ случаѣ, какъ понять и чѣмъ объяснить избирательную систему, созданную положеніемъ о выборахъ въ государственную думу?

Нельзя, конечно, удивляться тому, что бюрократическое совѣщаніе, подготовившее и осуществившее реформу, не остановилось на системѣ всеобщаго избирательнаго права: менѣе всего бюрократія склонна къ самоотреченію; и въ то же время она не чув-

ствуетъ себя достаточно сильной для того, чтобы выдержать натискъ демократическихъ силъ.

И въ западно-европейскихъ государствахъ цензовыя системы представительства предшествовали системѣ всеобщаго избирательнаго права. Но тамъ теоретическимъ обоснованіемъ этихъ системъ являлось начало такъ называемой „избирательной способности“. Во Франціи, въ эпоху реставраціи и іюльской монархіи, доктринеры и либералы (Роайе-Колларъ, Гизо, Бенжаменъ Констанъ и др.) доказывали справедливость высокаго имущественнаго ценза ссылкой на необходимость для участія въ политической жизни серьезной научной подготовки, досуга и личной незаинтересованности, которыхъ нѣтъ и не можетъ быть у людей, вынужденныхъ бороться за существованіе и жить заботой о завтрашнемъ днѣ.

Въ настоящее время, или, по крайней мѣрѣ, въ настоящей статьѣ, нѣтъ, конечно, необходимости доказывать несостоятельность „старолиберальныхъ“ теорій имущественнаго ценза. Теоріи эти, нѣкогда являвшіяся болѣе или менѣе прозрачнымъ прикрытіемъ классовыхъ интересовъ буржуазіи, нынѣ уже отжили свое время. Русская бюрократія—не на ихъ сторонѣ; нельзя, по крайней мѣрѣ, сомнѣваться въ томъ, что въ основѣ избирательной системы, созданной закономъ 6 августа, отнюдь не лежитъ начало „избирательной способности“ въ западно-европейскомъ смыслѣ.

Вводя имущественный цензъ для городскихъ избирателей и уѣздныхъ землевладѣльцевъ, избирательный законъ въ то же время отказывается отъ какого бы то ни было ценза по отношенію къ крестьянамъ.

Кто, однако, не знаетъ, какого мнѣнія русская бюрократія, создавшая земскаго начальника, о русскомъ

крестьянствѣ. И если, тѣмъ не менѣе, крестьянамъ предоставляется избирательное право, то, очевидно, отнюдь не потому, что ихъ „избирательная способность“ значительнѣе и выше избирательной способности городской интеллигенціи.

По части научной подготовки, досуга, и „личной заинтересованности“ городская интеллигенція, во всякомъ случаѣ, можетъ поспорить съ сельскимъ обывателемъ.

Очевидно, не въ „избирательной способности“ дѣло. Такъ въ чемъ же?

Та задача, которую такъ или иначе пытается разрѣшить реформа, можетъ быть формулирована слѣдующимъ образомъ: создать народное представительство съ тѣмъ, однако, чтобы бюрократическій абсолютизмъ и на будущее время оставался неприкосновеннымъ. Цѣль, если не оправдываетъ, то, во всякомъ случаѣ, опредѣляетъ средства. Та цѣль, которая предпоставлена была реформѣ, рѣшающимъ образомъ опредѣлила избирательную систему; въ ея основу легло не буржуазное начало избирательной способности, а бюрократическое начало „благонамѣреннаго образа мыслей“. Политическая благонадежность—таковъ критерій „истинно-русской“ избирательной системы. Цѣль реформы требовала самымъ безусловнымъ образомъ, чтобы избирательное право предоставлено было тѣмъ только элементамъ русскаго общества, которые уже проявили себя наиболѣе податливыми или наименѣе сознательными, наименѣе враждебными бюрократическому началу. Конечно, послѣдовательное и полное осуществленіе этой цѣли оказалось невозможнымъ: „уѣздныхъ землевладѣльцевъ“ реформа не сумѣла или не рѣшилась обойти. Тѣмъ не менѣе, сдѣлано все, что можно было сдѣлать. Такъ, прежде всего,

избирательнаго права лишены наиболѣе оппозиціонные элементы русскаго общества: городская интеллигенція, уѣздный „третій элементъ“, рабочій классъ. Напротивъ, повидимому, весьма широко—и, прибавимъ, весьма своеобразно—поставлено избирательное право крестьянъ. Само собою разумѣется, что при правильной организаціи избирательнаго права крестьянскіе представители врядъ ли явились бы въ государственной думѣ надежной опорой существующаго порядка. Расчитывая—съ достаточнымъ ли основаніемъ?—на „надежность крестьянскаго сословія въ политическомъ отношеніи“, бюрократія, очевидно, имѣетъ въ виду тѣ, специфическія условія, въ которыхъ, rebus sic stantibus, неизбѣжно протекутъ крестьянскіе выборы.

Для характеристики основной тенденціи реформы 6 августа весьма поучительны сужденія совѣта министровъ по вопросу о введеніи всеобщаго избирательнаго права въ Россіи. По мнѣнію совѣта, необходимымъ условіемъ успѣшности всеобщихъ и равныхъ выборовъ является, прежде всего, достаточно высокій уровень развитія народныхъ массъ и, затѣмъ, увѣренность въ томъ, что въ выборахъ дѣйствительно приметъ дѣятельное и самостоятельное участіе все населеніе, а не отдѣльные случайные его члены. Этихъ условій у насъ въ Россіи въ настоящее время не имѣется на-лицо.

Казалось бы, приведенное сужденіе совѣтомъ министровъ можетъ быть относимо только къ крестьянству и къ городскому пролетаріату. Въ дѣйствительности, однако, крестьянамъ предоставляется избирательное право, и притомъ въ такой, именно, формѣ, при которой участіе въ выборахъ необходимо приметъ не все населеніе, а лишь отдѣльные случайные его элементы. Что касается фабрично-заводскаго населе-

нія, то совѣтъ министровъ, въ принципѣ, отнесся „съ полнымъ сочувствіемъ“ къ мысли о необходимости предоставленія ему избирательныхъ правъ. Не пришелъ же онъ къ окончательному заключенію по этому вопросу только потому, что рабочее населеніе могло бы получить избирательныя права лишь при выборахъ всеобщихъ, примѣненіе которыхъ, по условіямъ времени, невозможно.

Такимъ образомъ, оказывается, что и рабочій классъ достигъ, по признанію совѣта министровъ, „достаточно высокаго уровня развитія“ для участія въ политической жизни страны. Но, въ такомъ случаѣ, почему же невозможно всеобщее избирательное право? Неужели изъ-за квартиронанимателей девятаго, восьмого и другихъ низшихъ разрядовъ?

Нѣтъ необходимости доказывать, что законодатель, предоставляющій избирательныя права крестьянамъ и не предоставляющій ихъ лицамъ либеральныхъ профессій, педагогамъ, адвокатамъ, врачамъ и инженерамъ не вправѣ ссылаться на „избирательную способность“, какъ на принципъ избирательной системы. Само собою понятно, что лишеніе многомилліоннаго крестьянства избирательныхъ правъ явилось бы вопіющей несправедливостью, но, именно, потому совѣту надлежало бы признать принципіальную несостоятельность всѣхъ вообще возраженій противъ всеобщаго избирательнаго права.

Впрочемъ, не въ этихъ возраженіяхъ дѣло. Не потому рабочимъ не предоставлено избирательныхъ правъ, что не введено всеобщее избирательное право, а, наоборотъ, всеобщее избирательное право не введено *для того*, чтобы рабочимъ не предоставить избирательныхъ

И точно также городская интеллигенція отстранена

отъ выборовъ, именно, потому, что она уже достигла „достаточно высокаго уровня“ политическаго развитія...

Весьма любопытенъ слѣдующій фактъ. Какъ извѣстно, въ число избирателей включены, между прочимъ, плательщики квартирнаго налога, начиная съ 10-го разряда и выше. Лишеніе всѣхъ прочихъ квартиронанимателей избирательныхъ правъ аргументируется совѣтомъ министровъ весьма лаконично: городская интеллигенція отстраняется отъ выборовъ „*во избѣжаніе излишняго расширенія круга избирателей*“... Другихъ аргументовъ у совѣта нѣтъ...

Допущеніе къ выборамъ наиболѣе просвѣщенныхъ и политически-сознательныхъ людей признается бюрократіей *излишнимъ* расширеніемъ круга избирателей... Но почему излишнимъ?.. И для кого излишнимъ?... Всѣ эти вопросы бюрократія конечно, оставляетъ безъ отвѣта...

Еще одна весьма характерная деталь. Положеніе о выборахъ 6 августа предоставляетъ избирательное право священнослужителямъ, состоящимъ при церквахъ, владѣющихъ въ уѣздѣ церковною землею. Но вѣдь кромѣ церквей, имущественнымъ цензомъ владѣютъ и другія общественныя корпораціи, напримѣръ, университеты. Почему избирательное право предоставлено церковному причту и не предоставлено, хотя бы, университетскимъ совѣтамъ? Отвѣтъ ясенъ: духовенство является, конечно, наиболѣе благонадежнымъ элементомъ населенія; какъ же ему не предоставить избирательныхъ правъ?!.

Остановимся подробнѣе на системѣ крестьянскаго представительства: для характеристики тенденцій закона 6 августа система эта весьма и весьма характерна.

Какъ уже указано выше, законодатель обнаруживаетъ большую заботливость о томъ, чтобы въ со-

ставъ государственной думы вошли въ достаточномъ количествѣ крестьяне. Такъ, въ каждой губерніи крестьяне-выборщики, отдѣльно отъ двухъ другихъ категорій выборщиковъ, избираютъ изъ своей среды по одному члену государственной думы; затѣмъ они входятъ въ составъ избирательнаго собранія и, вмѣстѣ съ остальными выборщиками, избираютъ другихъ членовъ думы.

Такимъ образомъ, категорическое утвержденіе ст. 3 полож. о выб. въ госуд. думу: „избраніе членовъ государственной думы по губерніямъ и областямъ производится губернскимъ избирательнымъ собраніемъ", оказывается не вполнѣ точнымъ. Часть членовъ думы (54 чел. [1]) избираются особыми, непоименованными въ законѣ, коллегіями выборщиковъ крестьянъ. Сословное начало,—точнѣе, начало сословной обособленности—отвергнутое, вообще, составителями закона 6 августа, получаетъ, однако, частичное осуществленіе примѣнительно къ крестьянскимъ выборамъ. Въ составъ государственной думы, наряду съ представителями „отъ всего населенія", войдетъ особая и обособленная группа „представителей отъ крестьянъ".

Невольно возникаетъ вопросъ: чѣмъ именно объясняется такая любовная и предусмотрительная заботливость бюрократіи о самостоятельномъ представительствѣ отъ крестьянъ? Почему именно крестьянамъ предоставляется двойной голосъ,—одинъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи и другой въ самостоятельной коллегіи выборщиковъ крестьянъ?

Припомнимъ систему крестьянскихъ выборовъ.

[1]) Въ томъ числѣ 3 члена, избираемыхъ въ губерніяхъ астраханской и оренбургской и въ области войска донского, выборщиками отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ станицъ (ст. 49 пол. о выб.).

Уполномоченные для избранія выборщиковъ избираются на волостномъ сходѣ. Сходъ состоитъ, какъ извѣстно, изъ всѣхъ сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и, кромѣ того, изъ крестьянъ, избираемыхъ сельскими сходами по одному отъ каждыхъ десяти дворовъ. Общественное значеніе волостного схода совершенно ничтожно; вся его дѣятельность ограничивается выборомъ должностныхъ лицъ и раскладкой мірскихъ сборовъ, огромнѣйшая часть которыхъ (88%) идетъ на содержаніе волостного управленія и отбываніе волостью обязательныхъ повинностей. Собственно на общественныя нужды крестьянъ волостными сходами тратятся совершенно ничтожныя суммы: отъ 100 до 150 р. въ годъ на волость.

Въ настоящее время можно считать общепризнаннымъ, что, какъ общественно-хозяйственная единица, волость является учрежденіемъ мертворожденнымъ; именно этимъ объясняется совершенно безразличное отношеніе крестьянъ къ выборамъ членовъ волостного схода. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ выборы эти не происходятъ вовсе, а крестьяне отбываютъ обязанности „выборныхъ" по очереди. По отзыву вполнѣ компетентныхъ лицъ, сходы собираются очень рѣдко, въ неполномъ составѣ, и притомъ не изъ лучшихъ крестьянъ, а изъ лицъ, привлекаемыхъ на сходъ какими либо посторонними причинами и побужденіями и готовыхъ дѣйствовать во всякомъ заранѣе указанномъ направленіи.

Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ рѣшающее значеніе на сходахъ пріобрѣтаютъ должностныя лица крестьянскаго управленія и—черезъ ихъ посредство—земскій начальникъ. И на рѣшенія сельскихъ сходовъ земскій начальникъ оказываетъ рѣшающее вліяніе; но на сходахъ волостныхъ—онъ, по

общему правилу, всемогущъ. Каждый земскій начальникъ, отнюдь не впадая въ преувеличеніе, вправѣ сказать: волостной сходъ—это я.

А между тѣмъ волостной сходъ является низшей избирательной единицей при выборѣ членовъ государственной думы! Можно опасаться, что порученіе сходамъ новой функціи, а именно, ихъ участіе въ выборѣ народныхъ представителей, не подниметъ сколько нибудь значительно интересъ крестьянской массы къ избранію „выборныхъ“ волостного схода. Не забудемъ, что крестьяне непосредственно избираютъ только „выборныхъ“ схода; эти выборные избираютъ „уполномоченныхъ“, уполномоченные—выборщиковъ, и только выборщики участвуютъ въ избраніи членовъ государственной думы. Опытъ доказываетъ, что въ государствахъ, гораздо болѣе культурныхъ, чѣмъ Россія, при двустепенныхъ выборахъ интересъ первоначальныхъ избирателей къ избранію выборщиковъ совершенно ничтоженъ [1]). Какого же интереса къ выборамъ можно ждать у насъ въ Россіи отъ крестьянъ при системѣ выборовъ *четырехстепенной*? Очевидно, и впредь, какъ теперь, „выборные“ волостного схода, съ бору да съ сосенки собранные, останутся послушнымъ орудіемъ въ рукахъ „твердой и близкой къ населенію власти“. Въ этомъ обстоятельствѣ—причина отеческихъ заботъ „либеральной бюрократіи“ о представительствѣ крестьянъ. Не довѣріемъ къ крестьянству,—довѣріемъ къ земскому начальнику продиктованы эти заботы.

Итакъ, въ основѣ избирательной системы, созданной закономъ 6 августа, лежитъ начало политической

---

[1]) По Georg'y Meyer'y, при двустепенныхъ выборахъ голосуетъ не болѣе 20% первоначальныхъ избирателей; при прямыхъ выборахъ—около 70%.

благонадежности, не индивидуальной, а такъ сказать групповой; во имя этого начала производится остроумная перетасовка избирателей; козлища отдѣляются отъ овецъ, и „населеніе российской имперіи, избирающее членовъ государственной думы“ (ст. 2 учрежд.), очищается отъ нежелательныхъ и вредныхъ элементовъ.

При такихъ условіяхъ явится ли государственная дума народнымъ представительствомъ, въ истинномъ смыслѣ этого слова? И—что еще важнѣе—будетъ ли она таковымъ *признана* общественнымъ мнѣніемъ страны и, въ особенности, общественнымъ мнѣніемъ тѣхъ группъ, которыя, во имя неприкосновенности бюрократіи, выброшены за бортъ государственнаго корабля?

Не слѣдуетъ забывать той роли, какую въ образованіи общественнаго мнѣнія играетъ презираемая бюрократіей интеллигенція страны. Народное представительство, въ которомъ послѣдняя не находитъ себѣ мѣста, не можетъ быть представительствомъ общественнаго мнѣнія Россіи. Лишенная нравственнаго авторитета, который присущъ неподдѣльному народному представительству, государственная дума не въ силахъ будетъ осуществить великой задачи, возложенной на нее историческимъ моментомъ. И если, собравшись—а собраться она должна,—она сознаетъ свое безсиліе и скажетъ о немъ открыто, она исполнитъ свой долгъ.

III.

Можно считать доказаннымъ, что государственная дума отнюдь не является представительствомъ „всего населенія имперіи“—народнымъ представительствомъ въ истинномъ смыслѣ этого слова. Является ли она,

однако, представительствомъ — подлиннымъ, а не поддѣльнымъ — хотя бы тѣхъ группъ, которыя, по закону 6 августа, обладаютъ избирательнымъ правомъ?

Только при наличности двухъ условій можно говорить о выборномъ началѣ: всякіе выборы должны быть *сознательны*, во-первыхъ, и *свободны*, во-вторыхъ.

Сознательность выборовъ необходимо предполагаетъ свободу предвыборной агитаціи, свободу пропаганды политическими партіями своихъ политическихъ программъ. Избиратель долженъ имѣть возможность оріентироваться въ различныхъ направленіяхъ общественной мысли, избрать направленіе, наиболѣе соотвѣтствующее его убѣжденіямъ и интересамъ, и сознательно примкнуть къ нему.

Необходимо имѣть въ виду, что выборы, вообще, безъ предвыборной агитаціи, невозможны,—и не только выборы въ такомъ широкомъ масштабѣ, какь общегосударственные, но даже и самые скромные выборы мѣстнаго или общественнаго характера. Безъ предварительнаго уговора или соглашенія, голоса на выборахъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, разбиваются между множествомъ кандидатовъ, и самые результаты выборовъ оказываются случайными и часто неожиданными для самихъ избирателей, Въ средѣ любого общества, хотя бы даже научнаго или благотворительнаго,—въ любой общественной средѣ, гдѣ даже члены близко знакомы и тѣсно связаны другъ съ другомъ, выборамъ предшествуетъ агитація, соглашеніе мнѣній, предварительный уговоръ.

Полицейскія мѣропріятія, направленныя противъ предвыборной агитаціи, ни предупредить, ни устранить этой агитаціи не могутъ; стѣсняя однихъ, они тѣмъ самымъ создаютъ благопріятную почву для другихъ. Вопросъ заключается не въ томъ, быть ли агитаціи

или не быть, а въ томъ, кому агитировать: всѣмъ ли, только ли избраннымъ, или только... начальству. И если бы былъ изданъ законъ: „всякая предвыборная агитація воспрещена“,—этотъ законъ слѣдовало бы понимать такъ: „предвыборная агитація монополизирована правительствомъ“.

Не подлежитъ сомнѣнію, что всякое стѣсненіе предвыборной агитаціи причиняетъ сознательности выборовъ непоправимый ущербъ. При отсутствіи свободы печати, свободы союзовъ и собраній, свободы устнаго слова борьба противоположныхъ мнѣній, взаимная критика противоположныхъ программъ становится невозможной. При такихъ условіяхъ избиратель, бродящій въ потьмахъ, легко становится жертвою ловкаго политическаго обмана; о сознательности голосованія, разумѣется, не можетъ быть и рѣчи.

Наряду съ сознательностью, необходима свобода выборовъ. Кто не знаетъ, какъ часто „свободное избраніе населеніемъ достойныхъ представителей“ превращается, благодаря злоупотребленіямъ власти, въ постыдную „избирательную комедію“, дающую предуказанные напередъ результаты. Подкупъ, угрозы, насилія, все пускали въ ходъ, чтобы обезпечить побѣду офиціальнымъ или офиціознымъ кандидатамъ правительства. И чѣмъ шире полномочія администраціи, чѣмъ дискреціоннѣе ея власть, тѣмъ могущественнѣе ея воздѣйствіе на исходъ выборовъ. Достаточно припомнить характеръ выборовъ во Франціи въ эпоху второй имперіи, или хотя бы выборы въ современныхъ балканскихъ государствахъ для того, чтобы понять, во что превращаются выборы подъ давленіемъ всемогущей администраціи, не стѣсняющейся средствами.

Въ какія условія поставлены будутъ выборы, по крайней мѣрѣ, первые выборы—у насъ въ Россіи?

Если сознательность выборовъ необходимо предполагаетъ свободу предвыборной агитаціи, то, очевидно, у насъ на такую сознательность расчитывать трудно. Съ особенной интенсивностью ея отсутствіе скажется, конечно, на результатахъ крестьянскихъ выборовъ; оно останется, однако, не безъ вліянія и на результатъ выборовъ по другимъ разрядамъ.

Законъ (ст. 1 и 2 прил. къ ст. 38 полож. о выбор.) предусматриваетъ возможность предвыборной агитаціи только примѣнительно къ выборамъ городскимъ. Въ городахъ избирателямъ каждаго избирательнаго участка предоставляется въ теченіе мѣсяца до выборовъ образовывать для совѣщанія о лицахъ, достойныхъ быть избранными, особыя подготовительныя собранія. О времени и мѣстѣ такихъ собраніи избиратели заявляютъ начальнику мѣстной полиціи, который можетъ назначить, для присутствованія на собраніи, одного изъ подвѣдомственныхъ ему чиновъ. На подготовительномъ собраніи могутъ присутствовать лишь избиратели даннаго избирательнаго участка. По требованію представителя полиціи, собраніе должно быть немедленно закрыто (ст. ст. 1 и 2 прил. къ ст. 38 полож. о выбор.).

Это — въ городахъ. Естественно возникаетъ вопросъ: а какъ быть въ уѣздѣ? Разрѣшаются ли предвыборныя совѣщанія уѣздныхъ землевладѣльцевъ или выборныхъ волостного схода, или уполномоченныхъ отъ волости? По прибытіи въ губернію, могутъ ли „совѣщаться" другъ съ другомъ выборщики и если могутъ, то какъ,—поразрядно или въ общемъ собраніи выборщиковъ всѣхъ разрядовъ? На всѣ эти вопросы законъ не даетъ никакого отвѣта; попрежнему приходится искать отвѣтъ въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій...

Допустимъ, что предварительныя совѣщанія милостью начальства допущены будутъ и въ уѣздѣ,—конечно, въ присутствіи недреманнаго полицейскаго ока. Кто именно будетъ присутствовать на совѣщаніяхъ волостныхъ выборныхъ или уполномоченныхъ отъ волостей? Конечно, земскій начальникъ. Нетрудно себѣ представить, во что обратится,—по крайней мѣрѣ, во многихъ случаяхъ,—въ присутствіи земскаго начальника совѣщаніе крестьянъ!...

Высказываясь противъ участія въ государственной думѣ лицъ офицерскаго званія, совѣтъ министровъ, между прочимъ, имѣлъ въ виду вызываемое такимъ участіемъ „взаимное стѣсненіе, при коемъ можетъ пострадать откровенное и свободное изъясненіе мнѣній". Очевидно, по мысли совѣта, присутствіе на совѣщаніяхъ полицейскаго чина,—въ особенности, при дѣйствіи положенія объ усиленной охранѣ,—не мѣшаетъ „откровенному и свободному изъясненію мнѣній"...

Какъ извѣстно, въ губернскомъ избирательномъ собраніи выборы всѣхъ членовъ думы, кромѣ одного, производятся всѣми разрядами выборщиковъ совмѣстно. Крестьяне, такимъ образомъ, имѣютъ право подавать свой голосъ за лицъ, принадлежащихъ къ другимъ сословіямъ. Доказывая справедливость такого порядка, совѣтъ министровъ справедливо полагалъ, что крестьянскіе интересы могутъ быть выражаемы и поддерживаемые не только крестьянами. По мнѣнію совѣта, нѣтъ основанія преграждать крестьянамъ возможность избирать изъ состава другихъ сословій лицъ, снискавшихъ себѣ ихъ довѣріе, ибо такое стѣсненіе не вызывается ни дѣйствительныхи пользами крестьянъ, ни интересами самого дѣла.

Все это такъ; но въ такомъ случаѣ, почему волостные сходы должны избирать уполномоченныхъ

исключительно изъ числа крестьянъ, принадлежащихъ къ сельскимъ обществамъ данной волости? Почему съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей, какъ и всѣ другіе съѣзды, должны избирать выборщиковъ исключительно изъ своей среды? Наконецъ, почему губернское избирательное собраніе можетъ избирать членовъ государственной думы только изъ среды выборщиковъ?

Отвѣтъ одинъ: для того, чтобы не расширять предѣловъ „искусственной", „преслѣдующей свои особыя цѣли, выборной агитаціи", могущей привести выборы къ „непредвидѣннымъ результатамъ".

Ограничивая кругъ подлежащихъ избранію лицъ членами съѣздовъ и собраній, законъ тѣмъ самымъ устраняетъ отъ непосредственаго участія въ предвыборной агитаціи лицъ, не пользующихся избирательнымъ правомъ; больше того, законъ заботливо охраняетъ выборщиковъ отъ вреднаго на нихъ вліянія самихъ избирателей.

Правила о порядкѣ производства городскихъ выборовъ вполнѣ категоричны: на предварительныхъ совѣщаніяхъ могутъ присутствовать лишь избиратели даннаго избирательнаго участка. Нѣтъ необходимости доказывать, что такой же порядокъ будетъ соблюдаться и въ уѣздахъ, если, конечно, въ уѣздахъ предвыборныя совѣщанія, милостью начальства, будутъ, вообще, разрѣшены. Всякое совѣщаніе „уполномоченныхъ или выборщиковъ" съ „посторонними лицами", такъ и останется въ глазахъ начальства крамолой, подлежащей пресѣченію мѣрами усиленной охраны...

Многимъ, конечно, приходилось наблюдать теченіе предвыборнаго періода въ какомъ-либо изъ западно-европейскихъ государствъ. Такіе наблюдатели помнятъ, конечно, необыковенное оживленіе обществен-

ной мысли въ предвыборный періодъ: агитацію въ печати, лихорадочную дѣятельность партій, сотни тысячъ летучихъ листковъ и афишъ, народные митинги, собранія, программныя рѣчи кандидатовъ и т. д., и т. д. Перенесемся въ родную дѣйствительность и вспомнимъ хотя бы объ отношеніи губернской администраціи къ распространенію среди крестьянъ офиціальнаго текста рескрипта 18 февраля или офиціальнаго отчета о пріемѣ земской депутаціи Государемъ. Вспомнимъ о положеніи нашей повременной печати, вообще, и, въ особенности, провинціальной печати о тучѣ губернаторскихъ обязательныхъ постановленій, изданныхъ на основаніи положенія объ усиленной охранѣ или на основаніи военнаго положенія объ административныхъ высылкахъ и арестахъ, о Schutz und Trutz-Allianz'ѣ полиціи съ черной сотней.

Гдѣ ужъ тутъ думать о широкомъ развитіи предвыборной агитаціи, о сознательности и свободѣ выборовъ!

Нужно ли доказывать совершенную *несовмѣстимость* такихъ явленій, какъ общегосударственные выборы и положеніе объ усиленной охранѣ, или участіе крестьянъ въ государственной думѣ и положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ?!.

Законъ (ст. 23 полож. о выбор.) ввѣряетъ надзоръ за правильнымъ производствомъ выборовъ, подъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ, губернаторамъ и градоначальникамъ по принадлежности. Имъ предоставляется требовать отъ подлежащихъ мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, а равно обозрѣвать выборныя производства и *дѣлать указанія къ обезпеченію правильнаго хода выборовъ.*

Не трудно себѣ представить, какое значеніе пріобрѣтутъ полномочія эти въ рукахъ лицъ, облеченныхъ неограниченной, дискреціонной властью; не за-

будемъ, что, при дѣйствіи положенія объ усиленной охранѣ, всякій кандидатъ, неугодный администраціи, всякій „агитаторъ“, дѣйствующій „возбуждающимъ образомъ“ на избирателей, всякій избиратель, произносящій на предвыборныхъ совѣщаніяхъ „возмутительныя“ рѣчи, является, такъ сказать, естественннымъ кандидатомъ на административную высылку въ интересахъ общественнаго спокойствія и порядка. А положеніе о земскихъ начальникахъ: кто не знаетъ, что въ основѣ положенія 1889 г. лежитъ идея административной опеки надъ крестьянствомъ. Разсматриваемые какъ вѣчно-несовершеннолѣтніе, крестьяне, не только въ своей общественной, но и въ своей частной жизни, отданы подъ надзоръ, поставлены подъ ферулу попечительнаго начальства. И вдругъ, крестьяне—народные представители, члены государственной думы! Тѣ самые крестьяне, которые вступивъ въ составъ государственной думы, подлежатъ отвѣтственности за служебныя провинности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для членовъ государственнаго совѣта (ст. 20 учрежд. госуд. думы), внѣ стѣнъ государственной думы, за служебныя и иныя провинности подлежатъ безапелляціоннымъ взысканіямъ, налагаемымъ „безъ всякаго формальнаго производства“—мелкимъ административнымъ чиновникомъ. Крестьянинъ-выборный пользуется въ государственной думѣ „полною свободой сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащихъ вѣдѣнію думы“ (ст. 14 учрежд.); и въ то же время, внѣ стѣнъ государственной думы, *никакой* свободой не пользуется крестьянинъ-выборщикъ?!... Нужно ли доказывать, что до тѣхъ поръ, пока власть администраціи надъ крестьянами сохраняетъ свой опекунскій характеръ, о сознательности и свободѣ крестьянскихъ выборовъ не можетъ быть и рѣчи?

Конечно, вода иногда прорываетъ плотину; чаще, однако, плотина задерживаетъ воду...

Таковы тѣ условія, въ которыхъ имѣютъ произойти первые выборы въ государственную думу; въ виду такихъ условій можно ли разсчитывать на то, что дума, дѣйствительно явится выразительницей *подлиннаго* общественнаго мнѣнія, если не всего народа, то, по крайней мѣрѣ, тѣхъ группъ, которыя призваны закономъ 6 августа къ участію въ политической жизни страны? И если нельзя, то откуда возьмется у думы тотъ нравственный авторитетъ, который одинъ только является источникомъ истинной и дѣятельной силы государственныхъ учрежденій? И если люди, которые соберутся въ государственную думу, сознаютъ свою великую отвѣтственность передъ страной, они отшатнутся отъ того самозванства, на которое обрекаетъ ихъ бюрократическій режимъ. Они скажутъ во всеуслышаніе странѣ:

Мы не вправѣ считать себя истинными представителями народа. Мы—не мощный голосъ, а лишь блѣдный отголосокъ народной воли. Сознательный и свободный выборъ народомъ своихъ представителей невозможенъ при дѣйствіи исключительныхъ положеній: онъ невозможенъ безъ гражданской свободы и, прежде всего, безъ свободы печатнаго и устнаго слова, безъ свободы союзовъ и собраній.

Только представительное собраніе, свободно и сознательно избранное всѣмъ народомъ, можетъ пересоздать Россію.

IV.

Мы познакомились, такимъ образомъ, съ происхожденіемъ и составомъ государственной думы. Скажемъ теперь нѣсколько словъ объ организаціи думы.

Дума избирается на пять лѣтъ. Императорскимъ

указомъ она можетъ быть распущена до истеченія пятилѣтняго срока. Учрежденіе не устанавливаетъ срока для вторичнаго, послѣ распущенія думы, производства выборовъ. Срокъ этотъ назначается указомъ о распущеніи думы (ст. ст. 2 и 3 учр.). Такимъ образомъ, степень постоянства и дѣятельнаго участія думы въ составленіи законовъ предоставляется усмотрѣнію верховной власти.

Продолжительность ежегодныхъ занятій думы и сроки ихъ перерыва опредѣляются Императорскимъ указомъ (ст. 4). Въ совѣщаніи гофм. Булыгина продолжительность ежегодной сессіи намѣчалась въ 8 мѣсяцевъ; въ совѣтѣ министровъ — только въ 6 мѣсяцевъ.

Во главѣ думы стоятъ предсѣдатель и его товарищъ, избираемые думой изъ числа ея членовъ на годъ, по истеченіи коего тѣ же лица могутъ быть избираемы вновь (ст. 9).

Въ составѣ думы, кромѣ общаго собранія, образуются отдѣлы, въ числѣ отъ четырехъ до восьми. Предсѣдатели отдѣловъ избираются въ каждомъ отдѣлѣ изъ числа его членовъ, съ правомъ переизбранія, на годичный срокъ (ст.ст. 5, 6, 11 учр.). Дѣлопроизводствомъ думы завѣдуютъ секретарь и его товарищъ избираемый думой изъ числа ея членовъ срокомъ на пять лѣтъ (ст. 26 учр.). Для соображенія общихъ вопросовъ, касающихся дѣятельности думы, образуется, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя думы, особое совѣщаніе (бюро), въ составъ котораго входятъ товарищъ предсѣдателя думы, предсѣдатели отдѣловъ, а также секретарь думы и его товарищъ (ст. 12 учр.).

Въ вышеприведенныхъ постановленіяхъ сразу бросается въ глаза одна—нѣсколько неожиданная — подробность.

Предсѣдатель думы и его товарищъ не только избираются думой, но даже—въ противность общеустановленному порядку — не подлежатъ утвержденію со стороны верховной власти.

Какъ извѣстно, первоначальнымъ проектомъ гофм. Булыгина намѣчался другой порядокъ. Предсѣдатель думы подлежалъ назначенію по непосредственному изволенію Верховной власти. По мнѣнію совѣта министровъ, установленіе правила о назначеніи предсѣдателя въ учрежденіи, состоящемъ изъ выборныхъ лицъ, могло бы быть сочтено ими за знакъ недовѣрія и побудить ихъ отвѣтить недовѣріемъ же назначенному предсѣдателю думы. А при такой розни дѣятельность думы потерпѣла бы несомнѣнный и весьма существенный ущербъ въ отношеніи какъ планомѣрности, такъ и производительности ея.

Высказавшись, такимъ образомъ, единогласно въ пользу избранія предсѣдателя думой, совѣтъ министровъ не пришелъ къ единогласному заключенію по вопросу объ утвержденіи предсѣдателя думы верховною властью. Только 4 члена высказалось противъ правительственнаго утвержденія выборовъ, — и притомъ по двумъ основаніямъ: во 1-хъ, неутвержденіе выборовъ могло бы повлечь за собою недовольство избирателей и нареканія на правительство; во 2-хъ, утвержденіе предсѣдателя верховною властью могло бы придать въ глазахъ населенія дѣйствіямъ и мнѣніямъ его значеніе непремѣнно согласныхъ съ высочайшею волей, а въ случаѣ отрицательнаго къ нимъ отношенія со стороны правительства могло бы содѣйствовать возникновенію нежелательныхъ недоразумѣній.

Основанное на выше приведенныхъ соображеніяхъ, мнѣніе меньшинства совѣта одобрено было верховною властью.

Такимъ образомъ, порядокъ избранія предсѣдателя, установленный учрежденіемъ 6 авг., продиктованъ предусмотрительностью дальновидныхъ участниковъ совѣта министровъ.

Предсѣдатель думы не утверждается верховною властью для того, чтобы „отрицательное къ нему отношеніе правительства“ не встрѣтило препятствія въ фактѣ его утвержденія монархомъ.

Предоставляя думѣ право избранія предсѣдателя, учрежденіе 6 августа въ то же время обѣщаетъ ея членамъ „полную свободу“ сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію думы. Согласно ст. 15 учрежденія, члены государственной думы могутъ быть подвергнуты лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по распоряженію судебной власти, а равно не подлежатъ личному задержанію за долги.

Въ русской печати уже было указано, что изъ всѣхъ статей учрежденія 6 августа наименѣе понятной для иностранца является, именно, вышеприведенная 15-я статья. Въ самомъ дѣлѣ, для обезпеченія „полной свободы“ сужденій, статья эта предоставляетъ членамъ государственной думы право, которымъ въ правовомъ государствѣ пользуется всякій, безъ исключенія, гражданинъ. Въ западно-европейскихъ государствахъ, какъ извѣстно, для этой цѣли существуетъ гарантія иного рода: члены законодательныхъ собраній не могутъ быть привлекаемы къ *судебной* отвѣтственности иначе, какъ съ согласія той палаты, въ составъ которой они входятъ. Казалось бы, у насъ въ Россіи необходимость такой гарантіи болѣе, чѣмъ очевидно,—въ особенности, въ виду всесторонней и тѣсной зависимости нашей судебной власти отъ власти административной. Неужели же, въ самомъ дѣлѣ, члены государственной думы, за

рѣчи, произносимыя ими даже въ собраніи думы, могутъ быть привлекаемы къ *судебной* отвѣтственности въ порядкѣ 128-й и другихъ статей уголовнаго уложенія? Неужели крестьянинъ, членъ государственной думы, можетъ быть, хотя бы въ судебномъ порядкѣ, посаженъ въ холодную земскимъ начальникомъ? Неужели членъ государственной думы, принадлежащій къ одному изъ многочисленныхъ политическихъ союзовъ, можетъ быть, по распоряженію судебной власти, въ угодное для администраціи время, подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы?—И можно ли въ такихъ условіяхъ говорить о „полной свободѣ сужденій и мнѣній", предоставленной, будто бы, членамъ государственной думы?

Еще нѣсколько словъ о публичности и гласности засѣданій думы.

Засѣданія государственной думы не публичны (ст. 41 учр.); ибо, по мнѣнію совѣта министровъ, присутствіе на засѣданіяхъ постороннихъ лицъ могло бы отразиться на дѣловой успѣшности занятій думы. Однако, и по мнѣнію совѣта, для населенія России не могутъ и не должны оставаться тайной сужденія и дѣйствія лицъ, облеченныхъ его довѣріемъ. Поэтому засѣданія думы должны быть гласными; гласность обезпечивается составленіемъ стенографическаго отчета объ *открытыхъ* засѣданіяхъ думы, который, по удостовѣреніи его предсѣдателемъ, можетъ быть оглашаемъ въ газетахъ. Кромѣ того предсѣдателямъ думы предоставляется разрѣшать присутствіе на засѣданіяхъ общаго собранія, кромѣ закрытыхъ представителей повременной печати въ числѣ не болѣе одного отъ каждаго изданія—(ст. ст. 42, 44 учр.). Такова весьма укороченная гласность, допускаемая учрежденіемъ 6 августа. Однако, и эта гласность предста-

вляется бюрократіи чрезмѣрно опасной. Поэтому учрежденіе допускаетъ устройство закрытыхъ засѣданій, во 1-хъ, по постановленію общаго собранія, во-2-хъ, по распоряженію предсѣдателя думы, и, въ-3-хъ, *по требованію министра или главноуправляющаго отдѣльною частью.*

Нѣтъ необходимости доказывать, что при такихъ условіяхъ самая гласность засѣданій думы легко можетъ обратиться въ благозвучный мифъ. Вѣрная исконнымъ традиціямъ, бюрократія не можетъ отрѣшиться отъ излюбленнаго ею принципа несчастнаго принципа канцелярской тайны.

И то сказать, развѣ можетъ ночная птица не жмурить глазъ предъ яркимъ свѣтомъ дня.

V.

Какъ уже указано было выше, задача настоящей реформы заключается въ томъ, чтобы законодательную власть, изъятую изъ рукъ бюрократіи, вручить представительному собранію,—собранію выборныхъ отъ всего народа.

Вручаетъ ли реформа государственной думѣ законодатсльную власть?

Ст. 1 учрежд. госуд. думы гласитъ:

„Государственная дума учреждается для *предварительной* разработки и обсужденія законодательныхъ предположеній, восходящихъ, по силѣ основныхъ законовъ, черезъ государственный совѣтъ къ верховной самодержавной власти.

Такимъ образомъ, государственная дума является *законосовѣщательнымъ*, а не законодательнымъ учрежденіемъ. Мы не станемъ останавливаться на критикѣ принципа совѣщательности, какъ таковаго. Его несо-

стоятельность доказана давно; къ представительнымъ учрежденіямъ онъ, вообще, непримѣнимъ. Представительное собраніе съ совѣщательнымъ характеромъ въ условіяхъ современной дѣйствительности нежизнеспособно.

Характеризуя законъ 6 августа, необходимо остановиться не на общемъ и родовомъ свойствѣ государственной думы, ея совѣщательномъ характерѣ, а свойствахъ болѣе или менѣе индивидуальныхъ. Свойства эти таковы, что государственная дума, *даже* какъ совѣщательное учрежденіе, является единственнымъ въ своемъ родѣ.

Какъ уже указано выше, сфера компетенціи государственной думы ограничивается участіемъ въ осуществленіи законодательной власти, причемъ въ томъ только объемѣ, въ которомъ эта власть осуществляется государственнымъ совѣтомъ [1]).

Какъ извѣстно, по дѣйствующему законодательству, государственный совѣтъ отнюдь не является единственнымъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ: въ области законодательства съ нимъ конкуррируютъ военный и адмиралтействъ-совѣты, главный военный и главный военно-морской судъ, комитетъ сибирской желѣзной дороги, комитетъ финансовъ и опекунскій совѣтъ.

Само собою разумѣется, что реформа 6 августа оставляетъ нетронутою компетенцію означенныхъ учрежденій. Принимая во вниманіе необходимость безотлагательнаго осуществленія реформы, совѣтъ министровъ призналъ невозможнымъ отсрочить ея введеніе на неопредѣленное время до полнаго объеди-

---

[1]) Административныя и судебныя функціи государственнаго совѣта не входятъ въ компетенцію госуд. думы.

ненія законодательной дѣятельности, раздробленной нынѣ между множествомъ учрежденій. Такимъ образомъ, государственная дума, подобно государственному совѣту, явится однимъ изъ законосовѣщательныхъ учрежденій, и только. Законы, нерѣдко огромной важности, хотя бы, напримѣръ, военно-уголовный кодексъ, могутъ и впредь издаваться помимо участія и вѣдома государственной думы.

Наряду съ вышеуказанными учрежденіями, до настоящаго времени въ области законодательства съ государственнымъ совѣтомъ успѣшно конкуррировалъ комитетъ министровъ; больше того, съ государственнымъ совѣтомъ успѣшно конкуррировали отдѣльные министры, по всеподданнѣйшимъ докладамъ которыхъ издавались именные указы, имѣющіе законодательный характеръ.

Высочайше утвержденнымъ 6 іюня т. г. мнѣніемъ государственнаго совѣта такой порядокъ существеннымъ образомъ измѣненъ. Согласно правиламъ 6 іюня, изданіе новыхъ законовъ, не исключая временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое высочайшею властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ основными законами, — иными словами, не иначе, какъ при участіи государственнаго совѣта. Устанавливая единообразный порядокъ изданія законовъ, законъ 6 іюня контроль надъ соблюденіемъ этого порядка возлагаетъ на правительствующій сенатъ. Сенатъ обязанъ не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ основныхъ государственныхъ законовъ. Слѣ-

дуетъ надѣяться, что законъ 6 іюня до нѣкоторой степени сдержитъ законодательное рвеніе какъ комитета министровъ, такъ и отдѣльныхъ начальниковъ вѣдомствъ. Тѣмъ не менѣе, та цѣль, которую ставитъ себѣ законъ 6 іюня, является, по существу, въ абсолютной монархіи недостижимой. До тѣхъ поръ, пока функціи законодательства и управленія нераздѣльно сливаются въ лицѣ самодержавнаго монарха, обособленіе законодательства отъ управленія не можетъ имѣть мѣста. И по закону 6 іюня, высочайшія повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія издаются въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія; между тѣмъ, повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія ничѣмъ *матеріально* не отличаются отъ законовъ. Съ другой стороны, не подлежитъ сомнѣнію, что и высоч. утв. положенія комитета министровъ, даже не выходя за предѣлы компетенціи этого учрежденія, будутъ и впредь сплошь и рядомъ носить законодательный характеръ. Чѣмъ, напримѣръ, не законъ положеніе комитета, относящееся „до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію“? [1]) Контроль сената надъ областью верховнаго управленія, по необходимости, будетъ контролемъ исключительно формальнымъ. Всякое мѣропріятіе, хотя бы и законодательнаго характера, относимое верховною властью къ области верховнаго управленія, тѣмъ самымъ изъемлется изъ-подъ контроля сената.

Насколько законъ 6 іюня задуманъ не серьезно, можно судить хотя бы потому, что самая реформа 6 августа осуществлена была отнюдь не въ томъ по-

---

[1]) Ст. 26 п. 1 учр. комит. мин.

рядкѣ, который этимъ закономъ предусмотрѣнъ. А именной указъ 27 августа, даровавшій автономію высшимъ учебнымъ заведеніямъ, развѣ это не законъ, изданный въ прежнемъ порядкѣ, по всеподданнѣйшему докладу министра?!

Такова компетенція государственной думы. Въ предѣлахъ этой компетенціи дума обладаетъ правомъ законодательнаго почина и правомъ обсужденія законовъ.

Какъ извѣстно, въ конституціонныхъ монархіяхъ законодательная иниціатива палатъ выражается въ правѣ предлагать королю на утвержденіе законопроекы, разсмотрѣнные и принятые парламентомъ. Отъ права иниціативы, въ указанномъ смыслѣ, необходимо отличать такъ называемое право петицій, — т. е. право обращенія къ законодательной власти съ ходатайствомъ объ изданіи того или иного закона. Право петицій, по общему правилу, въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ не парламенту, ибо парламентъ является органомъ законодательной *власти*, а частнымъ корпораціямъ и лицамъ.

Предоставляемое государственной думѣ закономъ 6 августа право законодательнаго почина является, по самому своему существу, не правомъ иниціативы, а правомъ петицій. Думѣ представлено право возбуждать *предположенія* объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ. Такія предположенія возбуждаются заявленіемъ, подписаннымъ не менѣе, чѣмъ тридцатью членами. Къ заявленію долженъ быть приложенъ *проектъ основныхъ положеній* предлагаемаго измѣненія въ законѣ, или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запиской. Если соотвѣтственный министръ согласенъ съ мнѣніемъ думы

по возбужденному ею законодательному вопросу, онъ даетъ дѣлу движеніе въ законодательномъ порядкѣ,— т. е. вырабатываетъ законопроектъ и испрашиваетъ соизволеніе верховной власти на внесеніе его въ государственную думу. Если министръ не согласенъ, предположенія думы, принятыя сначала въ отдѣлѣ, а затѣмъ большинствомъ двухъ третей членовъ въ общемъ собраніи, представляются чрезъ государственный совѣтъ на усмотрѣніе верховной власти. Въ случаѣ высочайшаго повелѣнія, ближайшая его разработка возлагается на подлежащаго министра (ст.ст. 34, 54—57 учр. госуд. думы). Такимъ образомъ, думѣ предоставлено право возбужденія законодательнаго вопроса — право ходатайства — сначала предъ министромъ, а затѣмъ и предъ верхновною властью, о выработкѣ и внесеніи министромъ въ думу желательнаго ей законопроекта. Даже самостоятельно выработать законопроектъ государственная дума не вправѣ; она можетъ намѣтить только *основныя положенія* предлагаемаго ею закона. По существу, право, предоставленное государственной думѣ закономъ 6 августа, ничѣмъ не отличается отъ права, предоставленнаго частнымъ учрежденіямъ и лицамъ нынѣ отмѣненнымъ указомъ 18 февраля. Очевидно, въ глазахъ бюрократіи между государственной думой и „частнымъ учрежденіемъ“ существеннаго различія не имѣется. Монополія законодательства остается по прежнему въ рукахъ бюрократіи.

Въ свое время указъ 18 февраля сослужилъ общественному движенію хорошую службу; что касается практическаго его значенія, то, какъ извѣстно, оно оказалось совершенно ничтожнымъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что и право законодательнаго почина, предоставленное государственной думѣ, сыграетъ въ об-

щественномъ движеніи огромную роль; и тѣмъ не менѣе, практическое значеніе этого права точно также останется ничтожнымъ,—конечно, до тѣхъ поръ, пока силой необходимости петиція не станетъ иниціативой.

Предоставляя государственной думѣ право петицій, совѣтъ министровъ, повидимому, возлагаетъ на это право большія надежды. По его мнѣнію, право государственной думы возбуждать законодательные вопросы, обезпечивая общеніе выборныхъ людей съ верховною властью, окажетъ благотворное воздѣйствіе на направленіе законодательной дѣятельности въ государствѣ. Благодаря этому праву создастся болѣе тѣсное согласованіе между законами и жизнью, слѣдствіемъ чего явится укрѣпленіе и въ народѣ, и въ государственныхъ учрежденіяхъ авторитета закона.

Признавая, такимъ образомъ, всю важность законодательной иниціативы, составители закона 6 августа считаютъ, однако, необходимымъ предоставить государственной думѣ не право иниціативы, а право петицій; больше того, даже скромное право петицій обставляется ими рядомъ въ высокой мѣрѣ стѣснительныхъ условій.

Для того, чтобы законодательныя предположенія думы, не встрѣтившія сочувствія у министра, дошли до свѣдѣнія (*только* до свѣдѣнія) верховной власти, необходимо принятіе означенныхъ предположеній квалифицированнымъ большинствомъ голосовъ,—а именно, большинствомъ двухъ третей членовъ общаго собранія думы. Для того, чтобы законодательное предположеніе думы вылилось въ законопроектъ (*только* въ законопроектъ!), необходимо: во 1-хъ, предварительное обсужденіе этого предположенія въ государственномъ совѣтѣ; во 2-хъ, одобреніе его верховной

властью, и въ 3-хъ, составленіе законопроекта соотвѣтственнымъ министромъ.

Послѣднее обстоятельство,—т. е. необходимость составленія законопроекта министромъ,—дѣйствительно, можетъ отбить у государственной думы охоту возбуждать законодательные вопросы. Не забудемъ, что законъ, поручая министру составленіе законопроекта, ему неугоднаго (ибо иначе предположенія думы не взошли бы на усмотрѣніе верховной власти), не связываетъ его никакимъ опредѣленнымъ срокомъ. Легко себѣ представить, какъ много потребуетъ времени подготовительная работа по составленію такого проекта,—собираніе справокъ, сношенія съ вѣдомствами и т. д., и т. д.

Позволительно при такихъ условіяхъ спроситъ куда дѣлось то „непосредственное общеніе народа съ верховной властью", отъ котораго друзья „великой реформы" 6 августа ожидаютъ для Россіи невѣдомыхъ благъ? — Гдѣ оно?..

Казалось бы, право законодательнаго почина, предоставленное государственной думѣ, мудростью бюрократіи обезврежено вполнѣ; тѣмъ не менѣе, и въ такомъ обезвреженномъ видѣ право это внушаетъ бюрократіи непобѣдимый страхъ. „Озабочиваясь всемѣрнымъ огражденіемъ исторически сложившихся устоевъ нашей государственной жизни", совѣтъ министровъ ставитъ осуществленію этого права еще одинъ барьеръ: законодательныя предположенія думы не должны касаться началъ государственнаго устройства, установленныхъ законами основными (ст. 34 учр.). Не смотря на видимую категоричность этого правила, содержаніе его представляется въ высокой мѣрѣ неуловимымъ. Начала государственнаго устройства опредѣляются не только основными законами; въ частности, учрежденіе

государственной думы или положеніе о выборахъ въ думу, не будучи основными законами, несомнѣнно опредѣляютъ начала государственнаго устройства Россіи. Нѣтъ никакой возможности разграничить тѣ начала, которыя установлены основными законами, отъ тѣхъ началъ, которыя установлены не-основными.

При обсужденіи реформы 6 августа, въ совѣтѣ министровъ былъ поднятъ вопросъ, не слѣдуетъ ли воспретить думѣ касаться въ возбуждаемыхъ ею петиціяхъ содержанія самой реформы? Вопросъ этотъ въ совѣтѣ получилъ отрицательное рѣшеніе, и, такимъ образомъ, право думы возбуждать вопросы о пересмотрѣ ея учрежденія—внѣ всякаго спора.

Между тѣмъ, не подлежитъ сомнѣнію, что пересмотръ учрежденія думы не можетъ не коснуться началъ государственнаго строя Россіи. Никто, напримѣръ, не станетъ сомнѣваться въ томъ, что дума имѣетъ безспорное право ходатайствовать о введеніи въ Россіи всеобщаго избирательнаго права, но точно также она вправѣ возбудить вопросъ о предоставленіи ей законодательной иниціативы.

По дѣйствующему учрежденію госуд. думы, министрамъ возвращаются законопроекты, отвергнутые *и* думой, *и* государственнымъ совѣтомъ; ничто не препятствуетъ думѣ возбудить ходатайство о предоставленіи ей права возвращать министрамъ законопроекты, отвергнутые только ею одной. Вполнѣ возможно ходатайство думы объ измѣненіи порядка разрѣшенія законодательныхъ дѣлъ въ томъ смыслѣ, чтобы на утвержденіе верховной власти представлялись бы только законопроекты, по которымъ состоялось соглашеніе между думой и государственнымъ совѣтомъ; и точно также возможно ходатайство о совершенномъ упраздненіи государственнаго совѣта или объ осво-

божденіи его отъ законодательныхъ функцій. Наконецъ, въ порядкѣ пересмотра учрежденія государственной думы возможно ходатайство объ установленіи такого порядка, при которомъ законопроекты, не удостоенные высочайшаго утвержденія въ томъ видѣ, въ какомъ они предоставляются думой верховной власти подлежали бы возвращенію въ государственную думу.

Конечно, за верховною властью остается право утверждать или не утверждать законодательныя предположенія гос. думы. Самое право думы *ходатайствовать* объ измѣненіи своего учрежденія остается, тѣмъ не менѣе, безспорнымъ. Но, въ такомъ случаѣ, какъ быть съ „началами государственнаго устройства, установленными законами основными"?..

Переходимъ къ разсмотрѣнію вопроса о порядкѣ обсужденія законопроектовъ государственной думой.

Какъ извѣстно, въ конституціонныхъ государствахъ моментъ обсужденія законопроекта парламентомъ совпадаетъ съ моментомъ окончательнаго установленія его текста. Принятый парламентомъ законопроектъ не можетъ быть измѣненъ королемъ, король можетъ его санкціонировать, или отказать ему въ санкціи; противъ воли или помимо воли парламента законопроектъ не можетъ стать закономъ. При двухплатной системѣ окончательное установленіе текста законопроекта совершается соглашеніемъ между палатами; если такое соглашеніе не состоится, законопроектъ считается отвергнутымъ и, слѣдовательно, вовсе не предлагается для санкціи королю. Необходимость такого порядка очевидна: окончатедьное установленіе текста закона, являющееся важнѣйшею функціей парламента, невозможно безъ соглашенія между палатами.

Въ отличіе отъ западно-европейскихъ конституцій, учрежденіе госуд. думы 6 августа отрываетъ моментъ окончательнаго установленія текста законопроекта отъ момента обсужденія его законосовѣщательными учрежденіями—госуд. думой и госуд. совѣтомъ. По учрежденію 6 августа, окончательное установленіе текста сливается съ моментомъ санкціи законопроекта. Законосовѣщательныя учрежденія—дума и совѣтъ—обсуждаютъ проектъ и мнѣнія свои сообщаютъ монарху; монархъ окончательно устанавливаетъ текстъ законопроекта и затѣмъ санкціонируетъ имъ уже установленный текстъ. Сообразно съ такимъ порядкомъ, учрежденіе 6 августа отнюдь не считаетъ необходимымъ соглашенія между думой и совѣтомъ. Если такое соглашеніе состоялось, монарху представляется одно общее мнѣніе думы и совѣта; если оно не состоялось, монарху предоставляются два мнѣнія, одно — думы и другое—совѣта; и въ томъ и въ другомъ случаѣ монархъ мнѣніемъ законосовѣщательныхъ учрежденій не связанъ: своей санкціей онъ можетъ обратить въ законъ либо мнѣніе думы, либо мнѣніе совѣта, либо собственное свое мнѣніе, отличное отъ того и другого.

Само собою понятно, что при такомъ порядкѣ отношеніе, существующее между думой и совѣтомъ, кореннымъ образомъ отлично отъ отношенія, существующаго между законодательными палатами конституціоннаго государства. Функціонируя рядомъ и независимо другъ отъ друга, дума и совѣтъ органически не связаны другъ съ другомъ. Есть дума и есть совѣтъ, но нѣтъ одного и единаго, объемлющаго ихъ учрежденія,—нѣтъ парламента.

Не считая необходимымъ соглашеніе между думой и совѣтомъ, учрежденіе 6 августа считаетъ однако

такое соглашеніе желательнымъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда между думой и совѣтомъ возникаетъ разногласіе, законодательный вопросъ, по иниціативѣ общаго собранія совѣта, можетъ быть переданъ въ особую смѣшаную комиссію, состоящую подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя госуд. совѣта или одного изъ предсѣдателей его департаментовъ, изъ равнаго числа членовъ отъ думы и совѣта. Выработанное въ комиссіи согласительное предложеніе подвергается обсужденію въ совѣтѣ и думѣ. Если комиссія къ соглашенію не придетъ, дѣло возвращается въ госуд. совѣтъ (ст. 50 ст. 51.).

Намъ представляется несомнѣннымъ, что создаваемый учрежденіемъ 6 августа порядокъ разрѣшенія конфликтовъ между государственной думой и совѣтомъ практическаго значенія имѣть не можетъ. Прежде всего постоянные конфликты между выборнымъ собраніемъ, съ одной стороны, и собраніемъ зависимыхъ чиновниковъ—съ другой, по самому характеру этихъ учрежденій, неизбѣжны. Дума и совѣтъ будутъ говорить на разныхъ языкахъ; они будутъ идти къ разной цѣли разными путями. Требуется чудо, чтобы сразу сравнялась та пропасть, которая вырыта исторіей между обществомъ и бюрократіей. Вѣками господства создалась высокомѣрная самоувѣренность бюрократіи, презрительное ея отношеніе къ обществу; и точно также вѣками порабощенія создалось негодующее и враждебное отношеніе общества къ бюрократіи. При такихъ условіяхъ о совмѣстной и согласной законодательной работѣ на равныхъ правахъ бюрократіи съ обществомъ не можетъ быть и рѣчи.

Независимо отъ этихъ, такъ сказать, общихъ соображеній, необходимо признать, что самый строй отношеній между думой и совѣтомъ, созданный учре-

жденіемъ 6 августа, отнюдь не способствуетъ устраненію или, по крайней мѣрѣ, смягченію разногласій между ними.

И въ конституціонныхъ государствахъ палаты болѣе или менѣе разнородны по своему составу. Однако, къ соглашеніямъ другъ съ другомъ онѣ приходятъ потому, что соглашеніе необходимо. Нѣтъ соглашенія, нѣтъ закона. Вынуждаемыя необходимостью, палаты идутъ на уступки, соглашаются на компромиссъ.

Между тѣмъ никакой необходимости соглашенія между думой и совѣтомъ — соглашенія во что бы то ни стало—конечно, не существуетъ; и вмѣстѣ съ тѣмъ не существуетъ того сознанія отвѣтственности, которое свойственно законодательнымъ и не свойственно законосовѣщательнымъ учрежденіямъ. И дума и совѣтъ не могутъ не сознавать, что и безъ ихъ соглашенія (или вопреки ему) законъ можетъ быть изданъ верховною властью. Зачѣмъ же идти имъ на компромиссъ, быть можетъ, совершенно ненужный? Зачѣмъ, напримѣръ, госуд. совѣту уступать государственной думѣ, если мнѣніе совѣта изволеніемъ верховной власти всегда можетъ восторжествовать надъ мнѣніемъ думы?

Не надо быть пророкомъ для того, чтобы съ полной безошибочностью предсказать, что при дѣйствіи учрждения 6 августа, если бы такое дѣйствіе оказалось возможнымъ хроническая борьба между думой и совѣтомъ была бы неизбѣжной; и точно также не надо быть пророкомъ для того, чтобы предсказать, кто побѣдилъ бы въ неравномъ спорѣ...

Не подлежитъ сомнѣнію, что учрежденіемъ 6 августа государственному совѣту обезпечено фактическое преобладаніе надъ думой. Какъ уже указано было выше Н. И. Лазаревскимъ законъ 6 августа по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ послѣд-

нее, рѣшающее слово оставляетъ за государственнымъ совѣтомъ. Всегда и необходимо законопроекты первоначально обсуждаются думой; затѣмъ предложенія думы поступаютъ въ государственный совѣтъ. Соображенія думы разсматриваются, одобряются или опровергаются совѣтомъ; наоборотъ, соображенія совѣта не собщаются думѣ и, слѣдовательно, никакого опроверженія съ ея стороны не встрѣчаютъ...

Не слѣдуетъ забывать, что занятія думы, по общему правилу, гласны; наоборотъ, занятія совѣта покрыты канцелярскою тайной. Само собою понятно, что при такомъ порядкѣ моральное преимущество— въ глазахъ общественнаго мнѣнія, — будетъ на сторонѣ думы; наоборотъ, преимущество силы—преимущество въ глазахъ рѣшающей власти — остается на сторонѣ совѣта; ибо есть аргументы, боящіеся дневного свѣта, и всякое учрежденіе, работающее подъ покровомъ тайны, становится неразборчивѣе въ средствахъ, настойчивѣй и смѣлѣй...

Нельзя сомнѣваться въ томъ, что изъ двухъ законосовѣщательныхъ учрежденій, совѣта и думы, наиболѣе вліятельнымъ, по мысли составителей учрежденія 6 августа, долженъ быть государственный совѣтъ. Но, въ такомъ случаѣ, на какую роль обрекаютъ они государственную думу? И гдѣ то „непосредственное общеніе народнаго представительства съ верховною властью“, которое объявляется цѣлью — великою цѣлью—реформы? Что такое государственный совѣтъ, какъ не „бюрократическое средостѣніе“, отдѣляющее народъ отъ верховной власти? Не ясно ли послѣ этого, почему реформа, отводящая государственной думѣ жалкое мѣсто на задворкахъ бюрократическаго режима, ни успокоить общественнаго мнѣнія, ни обмануть его не могла?..

Таковы полномочія государственной думы при обсужденіи законопроектовъ. Правда, учрежденіе 6 августа предоставляетъ думѣ еще одно полномочіе, повидимому, въ высокой степени важное, въ дѣйствительности,—лишенное какого бы ни было практическаго значенія. Полномочіе это заключается въ правѣ возвращенія министрамъ законодательныхъ предположеній, отвергнутыхъ думой.

Казалось бы, существенная важность подобнаго права — внѣ всякаго спора. Лишенная возможности активно содѣйствовать изданію хорошихъ законовъ, государственная дума, вооруженная этимъ правомъ, могла бы, по крайней мѣрѣ, препятствовать изданію плохихъ.

Дѣло, однако, въ томъ, что право отклоненія законопроектовъ предоставлено думѣ на такихъ условіяхъ, при которыхъ его осуществленіе оказывается невозможнымъ. Для возвращенія министрамъ законодательныхъ предположеній законъ (ст. 49 учрежд.) требуетъ отклоненія ихъ *en bloc* большинствомъ *двухъ третей голосовъ* не только госуд. думы, но и общаго собранія государственнаго совѣта. Конечно, теоретически мыслимы случаи, когда и государственная дума и совѣтъ окажутся единодушными въ своемъ безусловно отрицательномъ отношеніи къ министерскому законопроекту въ его цѣломъ. Практически, однако, подобные случаи возможны при томъ лишь предположеніи, что министерскій портфель врученъ будетъ какому нибудь, доселѣ еще невиданному, монстру. Какъ бы ни былъ неудовлетворителенъ министерскій проектъ, государственный совѣтъ попытается его улучшить; никогда онъ не станетъ отвергать его en bloc. Не забудемъ, что проекты вносятся въ думу и совѣтъ съ изволенія верховной власти. Для государственнаго совѣта

такое изволеніе является приказомъ разсмотрѣть законопроектъ и высказать свое мнѣніе по каждому изъ затронутыхъ имъ вопросовъ. Государственный совѣтъ не имѣетъ права отвергнуть законопроектъ en bloc.

Итакъ, каковы же полномочія въ области законодательства государственной думы?

Государственная дума имѣетъ два права — право просьбы и право слова. Бюрократія сохраняетъ за собою одно право—право не внимать ни просьбамъ, ни слову думы. И это все.

Впрочемъ, за бюрократіей остается еще одно право. Въ случаѣ „уклоненія думы отъ разсмотрѣнія министерскаго законопроекта“ (т. е. неприбытія ко второму засѣданію требуемаго закономъ числа членовъ), а также въ случаѣ „очевидной медленности въ его обсужденіи“ (т. е. неокончанія дѣла къ сроку, установленному государственнымъ совѣтомъ), законодательныя предположенія могутъ быть вносимы на разсмотрѣніе государственнаго совѣта *безъ заключенія думы* (ст. 52 и 53 учрежд.).

Бюрократія можетъ быть довольна. Задача, казавшаяся неразрѣшимой, блестяще разрѣщена: народное представительство оказась совмѣстимымъ съ бюрократическимъ абсолютизмомъ.

И, тѣмъ не менѣе, врядъ ли бюрократія спокойна. Намъ думается, что ее смущаютъ сомнѣнія, что ей грезятся страхи. Она знаетъ, что государственная дума, собравшись—а собраться она должна,—во всеуслышаніе скажетъ странѣ:

— Народное представительство не можетъ быть ширмой бюрократическаго режима. Народное представительство должно быть властью или вовсе не быть!..

VI.

Учрежденіе 6 августа относитъ къ компетенціи государственной думы, между прочимъ, совѣщательную функцію въ области финансоваго законодательства.

Такъ, согласно ст. 33 учрежденія, вѣдѣнію думы подлежатъ: финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій и государственная роспись доходовъ и расходовъ, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя,—на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ; отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи; дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующихъ Высочайшаго соизволенія.

Не станемъ останавливаться на участіи думы въ финансовомъ законодательствѣ, вообще. Отмѣтимъ одинъ только любопытный и поучительный фактъ: учрежденіе 6 августа вовсе не относитъ къ компетенціи думы разсмотрѣніе дѣлъ о заключеніи внутреннихъ или внѣшнихъ государственныхъ займовъ. По совершенно справедливому мнѣнію совѣта министровъ, разсмотрѣніе займовъ въ отношеніи порядка и условій ихъ совершенія (способа и времени осуществленія, срока и пр.), по самой сущности кредитныхъ операцій, не можетъ быть возлагаемо на многолюдное, выборное собраніе. Казалось бы, однако, что отсюда еще далеко до совершеннаго устраненія думы отъ дѣла заключенія займовъ. Какъ извѣстно, въ конституціонныхъ государствахъ не опредѣленіе условій, а самый фактъ заключенія займа поставленъ въ зависимость отъ предварительнаго согласія представительныхъ собра-

ній[1]). Огромное значеніе займовъ въ экономіи народнаго хозяйства внѣ всякаго спора; поэтому устраненіе госуд. думы отъ какого бы то ни было участія въ ихъ заключеніи, развязывая правительству руки, умаляетъ, во многихъ отношеніяхъ, вліяніе народнаго представительства на народно-хозяйственную жизнь страны.

Переходимъ, однако, къ разсмотрѣнію вопроса объ участіи госуд. думы въ установленіи госуд. росписи доходовъ и расходовъ. Вопросъ этотъ, несомнѣнно, представляется наиболѣе важнымъ съ точки зрѣнія характеристики положенія, занимаемаго гос. думой въ области, такъ называемаго, финансоваго законодательства.

Въ мотивахъ къ первоначальному проекту реформъ, составленному гофм. Булыгинымъ, справедливо указывается, что въ виду важнаго и политическаго и народно-хозяйственнаго значенія бюджета, устраненіе отъ участія въ его обсужденіи государственной думы стояло бы въ противорѣчіи съ основною цѣлью реформы; всего опаснѣе по своимъ послѣдствіямъ то чувство неудовлетворенности, которое можетъ охватить плательщиковъ налоговъ при столь существенномъ ограниченіи правъ госуд. думы по разсмотрѣнію бюджета,—чувство, легко переходящее въ недовольство и потому подрывающее надежду на постепенное успокоеніе страны съ призывомъ избранныхъ отъ населенія лицъ.

Любопытно узнать, что же собственно сдѣлано реформой для того, чтобы предупредить столь „опасное по своимъ послѣдствіямъ“ чувство неудовлетворенности и недовольства плательщиковъ налоговъ?

---

[1]) Срв., напр., *Прусскую* конст., ст. 99; *Баварскую* конст., ст. 11; *Испанскую* конст., ст. 42 и мн. др.

И въ области налогового законодательства, и въ области бюджетнаго права за госуд. думой остается, конечно, только совѣщательный голосъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, обсужденіе государственной росписи думой поставлено учрежденіемъ 6 авг. въ такія условія, при которыхъ голосъ думы, хотя бы и совѣщательный, никакого значенія имѣть не можетъ.

Какъ извѣстно, въ конституціонныхъ государствахъ бюджетъ вносится министерствомъ въ парламентъ уже въ готовомъ видѣ. Окончательное изготовленіе бюджетнаго проекта является дѣломъ кабинета министровъ, причемъ солидарность его членовъ исключаетъ возможность коренныхъ и неразрѣшимыхъ разногласій между министромъ финансовъ съ одной стороны и остальными министрами—съ другой. Конечно, частичныя разногласія по тому или иному вопросу возможны и здѣсь; они разрѣшаются въ коллегіальномъ порядкѣ, т. е. по большинству голосовъ, кабинетомъ министровъ.

Во всякомъ случаѣ, палатамъ предлагается на обсужденіе уже готовый бюджетъ; измѣненія, вносимыя въ него палатами, диктуются не техническими, а политическими соображеніями,—народно-хозяйственной программой господствующаго въ парламентѣ большинства.

Само собою разумѣется, что, обсуждая бюджетъ, палаты до извѣстной степени связаны дѣйствующимъ въ странѣ финансовымъ законодательствомъ: значительная часть доходовъ государства опредѣляется налоговыми законами; значительная часть расходовъ— штатами существующихъ учрежденій, утвержденными въ законодательномъ порядкѣ, государственными займами, внутренними и внѣшними, заключенными съ разрѣшенія законодательной власти, и т. д.

Указанное обстоятельство облегчаетъ работу народнаго представительства при обсужденіи бюджета; болѣе или менѣе значительная его часть, по общему правилу, не вызываетъ противъ себя принципіальныхъ возраженій. И тѣмъ не менѣе, бюджетное право парламента имѣетъ въ высокой степени существенное и важное значеніе. Вліяя рѣшающимъ образомъ на распредѣленіе государственныхъ средствъ между отдѣльными статьями расхода, народное представительство опредѣляетъ размѣры и степень удовлетворенія отдѣльныхъ потребностей государственной жизни. Развитіе военнаго дѣла или народнаго просвѣщенія, покровительство труду или покровительство капиталу находятся въ прямой зависимости отъ того или иного распредѣленія денежныхъ средствъгосударства. Именно потому бюджетное право въ рукахъ народнаго представительства является могущественнымъ средствомъ воздѣйствія на характеръ и направленіе народно-хозяйственной политики правительственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ, это право въ рукахъ народнаго представительства является могущественнымъ средствомъ контроля надъ правительственной дѣятельностью, во всей совокупности ея многообразныхъ проявленій.

Сказаннымъ въ достаточной мѣрѣ объясняется тотъ вполнѣ несомнѣнный фактъ, что обсужденіе бюджета въ настоящее время является одною изъ важнѣйшихъ функцій западно-европейскихъ представительныхъ собраній.

Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ бюджетъ одинаковымъ образомъ обсуждается обѣими палатами, каждая изъ нихъ тратитъ на его обсужденіе отъ четырехъ до пяти мѣсяцевъ ежегодно.

Существенно иной порядокъ установленъ для обсужденія бюджета въ Россіи.

Въ отличіе отъ западно-европейскихъ государствъ, у насъ въ Россіи на разсмотрѣніе госуд. совѣта (по департаменту госуд. экономіи) вносится не готовый бюджетъ, а прежде всего финансовыя смѣты отдѣльныхъ министерствъ со всѣми возникшими по ихъ поводу разногласіями отдѣльныхъ начальниковъ вѣдомствъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ.

Въ Россіи нѣтъ кабинета министровъ и потому разрѣшеніе ѣтихъ разногласій составляетъ задачу государственнаго совѣта. При обсужденіи росписи департаментъ экономіи является посреднической инстанціей, разрѣшающей междувѣдомственные споры; въ этомъ его главная,—можно сказать, единственная задача. По общему правилу, въ департаментѣ происходитъ не обсужденіе бюджета по существу, а установленіе компромисса между министрами. Разъ этотъ компромиссъ установленъ, министръ финансовъ, на основаніи сужденій департамента, составляетъ проектъ росписи и затѣмъ вноситъ его въ государственный совѣтъ. Дальнѣйшее обсужденіе этого проекта, сначала въ департаментѣ экономіи, а затѣмъ въ общемъ собраніи совѣта носитъ исключительно формальный характеръ. Достаточно указать, что, по твердо установившейся практикѣ, при обсужденіи росписи ни въ департаментѣ экономіи, ни въ общемъ собраніи совѣта *никогда не бываетъ разныхъ мнѣній* и, вмѣстѣ съ тѣмъ, роспись всегда утверждается въ томъ видѣ, въ какомъ она представлена совѣтомъ.

Само собою понятно, что при такомъ порядкѣ участіе государственнаго совѣта въ обсужденіи росписи по своимъ результатамъ еще болѣе ничтожно, чѣмъ участіе его въ обсужденіи законопроектовъ; а между тѣмъ, есть основаніе думать, что порядокъ этотъ—

по крайней мѣрѣ, въ своихъ основныхъ чертахъ— удерживается реформой 6 августа примѣнительно къ государственной думѣ.

Правда, совѣтъ министровъ, при обсужденіи проекта реформы, вопросъ о порядкѣ разсмотрѣнія росписи думой оставилъ неразрѣшеннымъ; выработку правилъ, опредѣляющихъ этотъ порядокъ, онъ возложилъ на особое совѣщаніе изъ спеціалистовъ смѣтнаго дѣла. Однако, въ объяснительной запискѣ къ проекту гофм. Булыгина мы встрѣчаемъ сужденія, въ высокой степени цѣнныя для характеристики отношенія бюрократіи къ разсматриваемому вопросу.

Порядокъ разсмотрѣнія росписи государственной думой и государственнымъ совѣтомъ намѣчается этими сужденіями въ слѣдущихъ чертахъ.

Существующій порядокъ, при которомъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ сначала разсматриваются смѣты отдѣльныхъ вѣдомствъ, а затѣмъ уже министромъ финансовъ сводится роспись, удерживается и на будущее время Однако, въ виду принципіальнаго неудобства разногласіи отдѣльныхъ министровъ предъ избранными отъ населенія лицами, признается необходимымъ принять мѣры къ тому, чтобы смѣты представлялись на разсмотрѣніе государственной думы уже безъ разногласій между вѣдомствами, т. е. въ согласованномъ видѣ. Съ этою цѣлью должно быть установлено предварительное, до внесенія въ законосовѣщательныя учрежденія, обсужденіе финансовыхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ либо въ комитетѣ финансовъ, либо въ особыхъ совѣщаніяхъ заинтересованныхъ министровъ, либо въ спеціальной смѣтной комиссіи, состоящей изъ лицъ, назначаемыхъ верховною властью.

По устраненіи, такимъ образомъ, разногласій между вѣдомствами, отдѣльныя смѣты, по мѣрѣ ихъ предва-

рительнаго разсмотрѣнія въ одномъ изъ названныхъ выше учрежденій, должны быть направляемы одновременно въ государственную думу и въ департаментъ экономіи государственнаго совѣта. Въ думѣ эти смѣты поступаютъ на разсмотрѣніе сначала въ отдѣлъ экономіи и финансовъ, а затѣмъ въ общее собраніе думы. Отъ думы, впрочемъ, зависитъ, въ видахъ сбереженія времени, вовсе отказатся отъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ смѣтъ, возложивъ полностью эту работу на свой отдѣлъ. *Не позже, чѣмъ черезъ 15 дней* по поступленіи группы смѣтъ на обсужденіе думы, заключенія ея по этимъ смѣтамъ должны быть сообщены департаменту государственной экономіи съ тѣмъ, чтобы непредставленіе заключенія думы къ назначенному сроку признавалось за согласіе думы со смѣтными предположеніями министерства.

По обсужденіи всѣхъ смѣтъ въ государственной думѣ и въ департаментѣ государственной экономіи совѣта, министромъ финансовъ въ недѣльный срокъ составляетея проектъ государственной росписи въ двухъ параллельныхъ рядахъ цифръ: по первоначальнымъ исчисленіямь смѣтъ, внесенныхъ на разсмотрѣніе думы, и по измѣненіямъ этихъ исчисленій, сдѣланныхъ думой. Проектъ государственной росписи разсматривается сначала въ отдѣлѣ экономіи и финансовъ думы *въ 10*-ти *дневный срокъ*, и затѣмъ, въ *20*-ти *дневный срокъ*, въ общемъ собраніи думы. Къ определенному дню („не позже 5 декабря“) проектъ росписи долженъ быть представленъ въ госуд. совѣтъ съ заключеніемъ думы, а если таковаго къ указанному сроку не послѣдуетъ, то съ заключеніемъ отдѣла экономіи и финансовъ; если же и этотъ послѣдній не дастъ своего заключенія, то считать думу отказавшейся отъ разсмотрѣнія росписи.

Такова, поистинѣ головокружительная быстрота прохожденія росписи, по проекту гофм. Булыгина, чрезъ государственную думу. Эта быстрота необходима для того, чтобы утвержденіе росписи могло воспослѣдовать къ началу бюджетнаго періода, т. е. къ 1 января; она необходима потому, что составленію министерствомъ финансовъ проекта росписи предшествуетъ разсмотрѣніе законосовѣщательными учрежденіями вѣдомственныхъ финансовыхъ смѣтъ.

Къ чему, однако, такое разсмотрѣніе отдѣльныхъ смѣтъ государственной думой? Если въ настоящее время департаментъ государственной экономіи, до составленія росписи, разсматриваетъ отдѣльныя смѣты, то только потому, что ему приходится приводить къ соглашенію отдѣльныхъ министровъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ.

Само собою понятно, что роль междувѣдомственнаго арбитра не входитъ въ амплуа государственной думы; впрочемъ, и надобности въ этой роли не будетъ, если только, какъ предполагаетъ объяснительная записка, разногласія между министрами по смѣтнымъ вопросамъ будутъ заблаговременно разрѣшаться особыми бюрократическими учрежденіями, исполняющими функціи конституціоннаго кабинета министровъ.

А между тѣмъ разсмотрѣніе думою, или только ея отдѣломъ, вѣдомственныхъ смѣтъ неизбѣжно является совершенно безцѣльной, непроизводительной тратою и времени и силъ. Невозможно обсужденіе, по существу, изолированной вѣдомственной смѣты, внѣ всякой ея связи какъ съ другими смѣтами, такъ и съ государственною росписью, взятою въ цѣломъ. Государственной думѣ предлагается смѣта министерства народнаго просвѣщенія. Дума желаетъ увеличить кредиты, отпускаемые по отдѣльнымъ статьямъ этой

смѣты; она не можетъ это сдѣлать безъ соотвѣтственнаго уменьшенія кредитовъ, отпускаемыхъ по смѣтамъ другихъ вѣдомствъ.

Можетъ ли, вообще, государственная дума обсуждать, по существу, отдѣльныя вѣдомственныя смѣты до тѣхъ поръ, пока, напримѣръ, ей остается неизвѣстной доходная смѣта министерства финансовъ?

Къ чему же, въ такомъ случаѣ, вся эта комедія обсужденія думою вѣдомственныхъ смѣтъ? Не для того ли, чтобы лишить ея возможности дѣйствительнаго обсужденія государственной росписи, въ ея цѣломъ?

30 дней на обсужденіе росписи отдѣломъ и общимъ собраніемъ думы! За эти 30 дней отдѣлъ долженъ разсмотрѣть роспись, составить „подробный докладъ" думѣ; дума должна разсмотрѣть докладъ, подвергнуть обсужденію роспись во всѣхъ ея безконечныхъ подробностяхъ; произвести нѣсколько сотъ, а можетъ быть и тысячу голосованій [1]); составить заключеніе и внести его въ государственный совѣтъ!

Къ чему при такихъ условіяхъ неизбѣжно сведется обсужденіе росписи государственной думой? На этотъ вопросъ съ полной откровенностью отвѣчаетъ объяснительная записка. Вслѣдствіе сравнительно короткаго срока заключеніе думы можетъ явиться, главнымъ образомъ, выраженіемъ *общихъ пожеланій избранныхъ отъ населенія лицъ о тѣхъ или иныхъ измѣненіяхъ смѣтныхъ назначеній и доходныхъ статей на будущее время.* Обсужденіе росписи въ государственной думѣ приметъ по преимуществу характеръ выясненія

[1]) Въ Англіи, благодаря консолидированному фонду утвержденіе бюджета требуетъ 200 отдѣльныхъ голосованій; во Франціи—700, въ Пруссіи—до 2.000

нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ и сомнѣній по немногимъ смѣтнымъ назначеніямъ.

Такъ полагаетъ объяснительная записка къ первоначальному проекту реформы. А для того, чтобы это предположеніе осуществилось на практикѣ объяснительная записка считаетъ необходимымъ выразить опредѣленно въ законѣ, что государственной думѣ не предоставляется права, такъ наз., бюджетной инициативы, т. е. права на внесеніе въ роспись, при самомъ разсмотрѣніи послѣдней, новыхъ, еще не разрѣшенныхъ въ законодательномъ порядкѣ доходовъ и расходовъ, основанныхъ на дѣйствующихъ узаконеніяхъ и штатахъ.

Государственной думѣ предоставляется право—быть „гласомъ, вопіющимъ, въ пустынѣ". „Общія желанія на будущее время", разумѣется, бюрократіи не стѣсняютъ; всякія же попытки думы войти въ обсужденіе росписи, по существу, напередъ пресѣкаются остроумною мѣрой: непредставленіе думой заключенія къ сроку считается доказательствомъ отказа ея отъ разсмотрѣнія росписи.

Такимъ образомъ, предъ думой поставлена диллема: либо ограничиться выраженіемъ „общихъ пожеланій", либо отказаться отъ разсмотрѣнія росписи вообще. И такимъ путемъ бюрократія надѣется предупредить „столь опасное по своимъ послѣдствіямъ чувство неудовлетворенности и недовольства плательщиковъ налоговъ"!

Можно ли, въ самомъ дѣлѣ сомнѣваться въ томъ, что реформой гофм. Булыгина плательщики налоговъ будутъ удовлетворены и удовлетворены вполнѣ?

Мы не останавливаемся на деталяхъ разсматриваегововопроса—о правахъ государственной думы въ обланиэти фансоваго законадательства. Вопросъ этотъ, какъ

нами уже указано выше, совѣтомъ министровъ окончательно еще не разсмотрѣнъ. Первоначальныя предположенія гофм. Булыгина поучительны въ томъ только отношеніи, что они являются вполнѣ достовѣрнымъ показателемъ того направленія, въ которомъ онъ будетъ такъ или иначе разрѣшенъ бюрократіей...

Нѣтъ такой области, въ которой принципіальная несовмѣстимость представительнаго образа правленія съ бюрократическимъ абсолютизмомъ сказывалось бы съ такой убѣдительной наглядностью, какъ именно въ области финансоваго законодательства.

Первое право *всякаго* народнаго представительства,— это право вотированія налоговъ, въ связи съ правомъ дѣйствительнаго контроля надъ росходованіемъ денежныхъ средствъ государства. И въ Западной Европѣ, въ переходную эпоху отъ абсолютизма къ конституціонному строю, какъ извѣстно, дѣлались попытки созданія законосовѣщательныхъ учрежденій; однако, и за этими учрежденіями, напр., за прускимъ соединеннымъ лантдагомъ 1847 г, признавалось право рѣшающаго голоса въ области налогового законодательства.

Только поистинѣ безграничной самоувѣренностью русской бюрократіи можно объяснить ея наивную вѣру въ возможность ограничить участіе народнаго представительства въ разсмотрѣніи росписи областью благихъ пожеланій на будущее время.

Наша государственная роспись является живымъ воплощеніемъ стараго, отходящаго въ вѣчность, бюрократическаго режима. Она—плоть отъ плоти и кровь отъ крови того режима, которому Россія обязана своимъ паденіемъ, своимъ разореніемъ и позоромъ. Презрѣніе къ трудящимся массамъ, безжалостная эксплоатація производительныхъ силъ народа въ

интересахъ привилегированнаго меньшинства, систематическое противодѣйствіе народному просвѣщенію, мертвящая централизація и канцелярское перепроизводство,—всѣ грѣхи бюрократіи глядятъ на насъ изъ-за безстрастныхъ цыфровыхъ колоннъ государственной росписи доходовъ и расходовъ.

Когда, наконецъ, восторжествуетъ молодая Россія,—отъ нынѣшней росписи не останется камня на камнѣ. Народное представительство получитъ и право установленія налоговъ, и бюджетную инициіативу, и рѣшающій голосъ при обсужденіи бюджета. Оно не удовольствуется платоническимъ выраженіемъ пожеланій,—„общихъ пожеланіи на будущее время"...

Мы нисколько не сомнѣваемся въ томъ, что государственной думѣ, образованной учрежденіемъ 6-го августа, не предстоитъ, вообще, заниматься бюджетнымъ вопросомъ. Обсужденіе и установленіе бюджета будетъ дѣломъ иной, новой думы,—дѣломъ народнаго представительства, въ истинномъ значеніи этого слова.

VII.

Безсильной и безличной государственной думѣ реформа 6 авг. противопоставляетъ всемогущую и безотвѣтственную, по-прежнему, бюрократію.

На государственную думу реформаторы смотрятъ, какъ на неизбѣжное зло; они предвидятъ неустранимость борьбы между традиціоннымъ началомъ бюрократизма и новымъ представительнымъ началомъ; и потому они ставятъ превыше всего заботу о „всемѣрномъ огражденіи исторически сложившихся устоевъ государственной жизни". Въ переводѣ на понятный языкъ это значитъ: бюрократія принимаетъ рѣши-

тельныя мѣры къ тому, чтобы оградить свою власть отъ возможныхъ посягательствъ на нее государственной думы.

Народное представительство заслоняется государственнымъ совѣтомъ отъ верховной власти. Мнѣніе думы доходитъ до монарха не иначе, какъ преломленнымъ въ бюрократической средѣ государственнаго совѣта. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ среда эта поглощаетъ мнѣніе думы: безъ согласія совѣта—и даже двухъ третей его членовъ—дума не можетъ ни возбудить законодательнаго вопроса, ни отклонить разсмотрѣніе вопроса, возбужденнаго министромъ.

Учрежденіе 6-го августа воздвигаетъ между верховною властью и государственной думой „средостѣнье" въ лицѣ государственнаго совѣта. Зачѣмъ?—Не во имя принципа самодержавной власти, ибо, съ точки зрѣнія этого принципа, число законосовѣщательныхъ учрежденій безразлично; совѣщательная дума такъ же мало, какь совѣщательный совѣтъ, ограничиваетъ самодержавную власть. Нельзя-же серьезно относить государственный совѣтъ къ числу „исторически-сложившихся устоевъ государственной жизни" Россіи.

Создавая государственную думу *при* совѣтѣ (а не при монархѣ),—бюрократія заботиться *о себѣ*; министры заслоняются совѣтомъ, какъ щитомъ, отъ государственной думы.

Для полноты характеристики реформы 6-го августа необходимо, вообще, отмѣтить ту необыкновенную предусмотрительность, съ которой бюрократія всемѣрно ограждаетъ, не столько самодержавіе верховной власти, сколько абсолютизмъ подчиненнаго управленія отъ дерзновенныхъ на него посягательствъ государственной думы.

Реформа 6 августа представляетъ, между прочимъ,

государственной думѣ право запроса и интерпелляцій. Справедливо полагая, что, по политическимъ соображеніямъ, для правительства предпочтительнѣй самому даровать думѣ это право, чѣмъ ждать, чтобы она стала добиваться его косвенными путями, совѣтъ министровъ оказался вынужденнымъ допустить—по крайней мѣрѣ, въ принципѣ—возможность контроля народнаго представительства надъ дѣятельностью правительственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, онъ счелъ безусловно необходимымъ принять всѣ мѣры къ тому, чтобы полномочіе думы не могло обратиться вь „необоснованное вторженіе ея въ область министерскаго управленія, съ нарушеніемъ спокойнаго и безостановочнаго теченія дѣлъ исполнительной власти".

Мѣры, принятыя во избѣжаніе подобной опасности совѣтомъ министровъ, такого рода, что, благодаря имъ, самое право запроса, предоставленное думѣ, теряетъ значительную долю своего практическаго значенія.

Такъ, прежде всего, право запроса ограничивается областью „закононарушеній", совершаемыхъ дѣйствіями министровъ и ихъ подчиненныхъ. Согласно ст. 35 учр., государственной думѣ предоставляется заявлять министрамъ и главноуправляющимъ о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ или главноуправляющихъ, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, коими нарушаются, по мнѣнію думы, существующія законоположенія.

По мнѣнію совѣта министровъ, предоставленное думѣ право запроса существенно отличается отъ права интерпелляціи, принадлежащаго на западѣ палатамъ народныхъ представителей. Тамъ, на за-

падѣ, право интерпелляцій является средствомъ надзора надъ исполнительной властью не только съ точки зрѣнія законности, но и со стороны политической цѣлесообразности ея дѣйствій. У насъ верховный надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій администраціи принадлежитъ одному Государю Императору, и дума въ этомъ дѣлѣ никакого участія имѣть не должна. Полномочіе, предоставленное думѣ, является только однимъ изъ способовъ къ охраненію и неуклонному проведенію начала законности въ управленіи.

Нѣтъ необходимости доказывать, въ какой мѣрѣ указанное ограниченіе умаляетъ дѣйствительную важность, такъ называемаго, права запроса. Какъ извѣстно, наше законодательство предоставляетъ администраціи столь широкія и дискреціонныя полномочія, что, во многихъ отношеніяхъ, законъ теряетъ, вообще, значеніе регулятора правительственной дѣятельности подчиненныхъ властей. Послѣднія, не выходя изъ чрезмѣрно широкихъ и неопредѣленныхъ предѣловъ закона, имѣютъ возможность, по свободному своему усмотрѣнію, ни съ чѣмъ не считаясь и ничѣмъ не стѣсняясь, деспотически править „ввѣренной имъ частью". Самый вопіющій произволъ легко вмѣщается „въ пустое мѣсто" административнаго закона; и государственная дума безсильна реагировать противъ такого произвола.

Въ той или иной мѣстности, безъ достаточныхъ основаній, вводится положеніе объ усиленной охранѣ или военное положеніе; противъ мирно настроенной и безоружной толпы пускается въ ходъ огнестрѣльное оружіе; сотни мирныхъ гражданъ лишаются жандармеріей свободы, или высылаются изъ мѣста своего жительства распоряженіемъ губеренскаго начальства,

періодическія изданія подвергаются за „вредное направленіе" административной репрессіи... Все это дѣлается на точномъ основаніи закона, ибо законъ предоставляетъ администраціи неограниченныя и дискреціонныя полномочія на предметъ охраненія общественной безопасности и порядка.

И государственная дума по поводу всѣхъ этихъ фактовъ не вправѣ обратиться съ запросомъ къ компетентному министру. Она должна молчать, ибо критика „цѣлесообразности" правительственныхъ мѣропріятій выходитъ за предѣлы ея компетенціи. Но можетъ ли она молчать? И будетъ ли она молчать? Не станетъ ли она добиваться „косвенными путями" того права, котораго она лишена, но безъ котораго, какъ народное представительство, она существовать не можетъ?

Наряду съ ограниченіемъ, касающимся предмета запроса, учрежденіе 6-го августа вводитъ другое ограниченіе, касающееся тѣхъ мѣстъ и лицъ, къ которымъ онъ можетъ быть обращенъ. Согласно вышеупомянутой 35 ст. учрежденія, запросъ можетъ быть обращенъ только къ министрамъ и главноуправляющимъ, подчиненнымъ правительствующему сенату. Такимъ образомъ, запросъ невозможенъ въ отношеніи къ комитету министровъ, хотя послѣдній является органомъ правительственной, а не законодательной власти; онъ не можетъ быть обращенъ къ вѣдомству учрежденій императрицы Маріи, а равно къ министерству Императорскаго двора и удѣловъ.—Другими словами, и послѣ реформы 6-го августа, остаются учрежденія, не находящіяся подъ контролемъ думы по самой своей природѣ. Сдѣланная закономъ 6-го іюля попытка подчинить комитетъ министровъ контролю правительствующаго сената не получила дальнѣйшаго

своего развитія въ реформѣ 6-го августа. Комитетъ министровъ остается, по прежнему, органомъ *надзаконной* правительственной власти; его положенія, по прежнему, конкуррируютъ съ закономъ. Самое существованіе комитета министровъ является доказательствомъ нераздѣльной слитности законодательной и правительственной власти, характеризующей абсолютный режимъ. Какое значеніе можетъ имѣть контроль надъ министрами государственной думы, если министру достаточно провести любую административную мѣру чрезъ комитетъ министровъ для того, чтобы освободить себя отъ всякаго контроля?!.

И тѣмъ не менѣе, право запроса, предоставленное, по необходимости, государственной думѣ, внушаетъ бюрократіи непобѣдимый страхъ. Для того чтобы предупредить „необоснованное вторженіе думы въ область министерскаго управленія", реформа 6-го августа вводитъ условія, гарантирующія, по словамъ объяснительной записки, пользованіе думою предоставленнымъ ей правомъ лишь въ случаѣ дѣйствительной надобности и при наличности достаточныхъ къ тому основаній.

Такъ, заявленія объ истребованіи отъ министровъ свѣдѣній и разъясненій по поводу дѣйствій, нарушающихъ существующіе законы, должны быть подписаны не менѣе, чѣмъ тридцатью членами думы (ст. 58 учр.). Принятое большинствомъ членовъ общаго собранія заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью (ст. 59 учр.). Министры и главноуправляющіе не позже, чѣмъ по истеченіи одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія сообщаютъ государственной думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, или же извѣщаютъ думу о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія (ст. 60 учр.).

Если государственная дума большинствомъ двухъ третей членовъ общаго ея собранія не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго, то дѣло восходитъ чрезъ гссударственный совѣтъ (*опять* государственный совѣтъ!) на Высочайшее благовоззрѣніе (ст. 61 учр.).

Итакъ, иниціатива 30-ти членовъ, большинство двухъ третей голосовъ, заключеніе государственнаго совѣта, — таковы три барьера, которые долженъ взять запросъ для того, чтобы достигнуть своей цѣли. Допустимъ, что эти барьеры ему удастся преодолѣть. Что-же дальше? Каковы возможные результаты запроса? Объ этомъ учрежденіе 6-го августа благоразумно молчитъ; иеизвѣстно даже, можетъ ли быть поставлена въ извѣстность государственная дума о послѣдствіяхъ своего обращенія къ верховной власти.

Какъ извѣстно, въ западно-европейскихъ конституціонныхъ государствахъ право запроса и интерпелляцій находится въ тѣсной и неразрывной связи съ институтомъ отвѣтственности, юридической и политической, министровъ. Чѣмъ интенсивнѣе и дѣйствительнѣе эта отвѣтственность, тѣмъ важнѣе и значительнѣе право запроса.

У насъ въ Россіи объ отвѣтственности министровъ предъ народнымъ представительствомъ не можетъ быть и рѣчи. Объяснительная записка къ первоначальному проекту гофм. Булыгина допускаетъ возможность разногласій—только разногласій—между государственной думой и министромъ въ пониманіи закона; послѣдствіемъ такого разногласія является обращеніе думы къ верховной власти съ представленіемъ о необходимости аутентическаго толкованія неяснаго въ своемъ примѣненіи закона. Это и есть, по учре-

женію 6-го августа, единственное послѣдствіе такъ называемаго права запроса. Заявленіе о незаконныхъ дѣйствіяхъ администраціи, обращенное къ верховной власти, оказывается, такимъ образомъ, ходатайствомъ объ аутентическомъ истолкованіи закона. И, тѣмъ не менѣе, совѣтъ министровъ усматриваетъ въ такомъ обращеніи дѣйствительное средство къ „охраненію и неуклонному проведенію начала законности въ управленіи имперіей". Нельзя не позавидовать оптимизму совѣта министровъ.

Разсмотрѣнной формой запроса исчерпываются полномочія думы въ отношеніяхъ къ административной власти.

Есть, впрочемъ, у думы еще одно полномочіе: при разсмотрѣніи законодательныхъ вопросовъ она можетъ просить у министровъ и главноуправляющихъ необходимыя разъясненія. Послѣднія сообщаются министрами либо непосредственно, либо черезъ посредство своихъ товарищей, или начальниковъ отдѣльныхъ частей центральныхъ управленій, или ближайшихъ помощниковъ сихъ начальниковъ, или другихъ, уполномоченныхъ ими, должностныхъ лицъ (см. 24 и 25 учр.).

Послѣднее постановленіе, по существу незначительное, представляется, однако, весьма характернымъ: въ немъ отразилось съ удивительной яркостью отношеніе бюрократіи къ государственной думѣ.

И въ государственномъ совѣтѣ министры обязаны, по требованію департаментовъ и общаго собранія, давать объясненія по дѣламъ, относящимся къ ихъ вѣдомству. Въ департаментахъ совѣта представленіе такихъ объясненій можетъ быть поручаемо министрами либо ихъ товарищамъ, либо начальникамъ отдѣльныхъ частей (или департаментовъ) министерства. Въ

общемъ собраніи министры могутъ замѣнять себя только своими товарищами или должностными лицами, пользующимися правами сихъ послѣднихъ [1]).

Наоборотъ, въ государственной думѣ объясненія по дѣламъ могутъ быть даваемы любымъ, хотя бы и самымъ незначительнымъ, чиновникомъ. И понятно, почему: что такое, въ самомъ дѣлѣ, государственная дума? Неужели со всякимъ сбродомъ, съ людьми „всякихъ чиновъ и званій“ объясняться самому министру, или его товарищу, или другимъ превосходительствамъ министерства?! Мало для нихъ начальника отдѣленія или какого нибудь чиновника, завѣдующаго дѣлопроизводствомъ?!

Такъ, повидимому, разсуждали сановники, писавшіе учрежденіе государственной думы. И съ своей точки зрѣнія они были правы, ибо что значитъ государственная дума предъ лицомъ самодержавной бюрократіи!

VIII.

Подведемъ итоги.

Государственная дума не является народнымъ представительствомъ, въ истинномъ смыслѣ этого слова; она не можетъ считаться представительствомъ даже тѣхъ группъ, которыя призваны реформой къ осуществленію избирательнаго права.

Государственная дума не является органомъ законодательной власти; законодательная власть остается по прежнему, нераздѣльно въ рукахъ безотвѣтственной бюрократіи.

---

[1]) Ст. ст. 55, 56, 57 и 75 и др. учр. госуд. сов. изд. 1901 г.

Общественное мнѣніе Россіи никогда не признаетъ и не можетъ признать своимъ уполномоченнымъ органомъ государственную думу, созданную реформой 6 августа.

Поэтому государственная дума нежизнеспособна; нормальнымъ и постояннымъ учрежденіемъ она не будетъ.

В. Гессенъ.



I

Проектъ основного закона Россійской имперіи

1. О Россійской имперіи.

1. Верховная власть Россійской имперіи осуществляется императоромъ при участіи государственной думы.

2. Граждане Россійской имперіи суть лица, получившія по рожденію или пріобрѣтшія впослѣдствіи право русскаго гражданства и таковаго не утратившія. Условія и порядокъ пріобрѣтенія права русскаго гражданства опредѣляются закономъ.

3. Территорія Россійской имперіи состоитъ изъ всѣхъ европейскихъ и азіатскихъ владѣній, находящихся въ полномъ державномъ обладаніи имперіи. Границы государственной территоріи могутъ быть измѣняемы лишь на основаніи особаго о томъ закона.

2. О Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ.

4. Великое Княжество Финляндское неразрывно соединено съ Россійской имперіей и во всѣхъ международныхъ отношеніяхъ составляетъ вмѣстѣ съ нею

одну неразрывную державу, но въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ управляется на основаніи особой конституціи, финляндскими основными законами опредѣленной.

5. Правовыя отношенія между Россійской имперіей и Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ не могутъ быть измѣнены безъ согласія законодательныхъ собраній какъ Имперіи, такъ и Великаго Княжества.

3. Объ основныхъ правахъ гражданъ.

6. Всѣ русскіе граждане равны передъ закономъ Различіе происхожденія и вѣроисповѣданія не можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ неравенство гражданскихъ или политическихъ правъ и обязанностей.

7. Свобода каждаго обезпечена закономъ. Посему никто не можетъ быть задержанъ, взятъ подъ стражу или инымъ образомъ лишенъ свободы иначе, какъ въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, и съ соблюденіемъ правилъ, имъ предписанныхъ.

8. Всякое задержанное лицо въ городахъ и другихъ мѣстахъ пребыванія судебной власти въ теченіе двадцати четырехъ часовъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ имперіи не позднѣе, какъ въ теченіе трехъ сутокъ со времени задержанія, должно быть или освобождено, или представлено судебной власти, которая, по разсмотрѣніи обстоятельствъ задержанія, или освобождаетъ задержаннаго, или постановляетъ, съ объясненіемъ основаній, о дальнѣйшемъ задержаніи его подъ стражей. Въ сельскихъ мѣстностяхъ тѣхъ губерній или областей, гдѣ соблюденіе вышеуказаннаго

срока, по мѣстнымъ условіямъ, невозможно, онъ можетъ быть продленъ особымъ закономъ.

9. Входъ въ частныя жилища безъ согласія хозяевъ, а равно обыски и выемки допускаются лишь въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ. Письма не могутъ быть вскрываемы иначе, какъ по постановленію судебной власти.

10. Никто не можетъ быть подвергнутъ наказанію иначе, какъ на точномъ основаніи закона, изданнаго и обнародованнаго до совершенія проступка.

11. Никакія кары, взысканія, или ограниченія правъ не могутъ быть налагаемы на частныхъ лицъ какою либо властью, кромѣ судебной.

12. Никто не можетъ быть судимъ, инымъ судомъ кромѣ того, коему дѣло его по закону подлежитъ. Чрезвычайные суды допускаются лишь въ мѣстностяхъ, находящихся на военномъ положеніи.

13. Русскіе граждане, достигшіе совершеннолѣтія могутъ, въ общихъ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, свободно избирать и мѣнять мѣстожительства и занятіе, пріобрѣтать недвижимое имущество, безпрепятственно перемѣщаться внутри государства и выѣзжать за его предѣлы. Право выѣзда за границу можетъ быть ограничено закономъ лишь постольку, поскольку это необходимо для обезпеченія исполненія гражданами воинской повинности.

14. Каждый воленъ въ предѣлахъ, установленныхъ общими гражданскими и уголовными законами, высказывать устно и письменно свои мысли, а равно обнародовать ихъ и распространять ихъ путемъ печати.

15. Совершаемыя посредствомъ печати нарушенія

закона или правъ отдѣльныхъ лицъ могутъ быть преслѣдуемы лишь судебнымъ порядкомъ. Цензура во всѣхъ ея видахъ упраздняется и не можетъ быть возстановлена. Отъ содержателей типографій, издателей и редакторовъ не могутъ быть требуемы залоги.

16. Публичныя собранія и съѣзды для обсужденія общественныхъ дѣлъ могутъ быть устраиваемы безъ испрошенія на то разрѣшенія, но лишь съ предварительнымъ извѣщеніемъ мѣстныхъ властей о времени и мѣстѣ собранія

17. Русскіе граждане могутъ составлять общества для цѣлей, не противныхъ уголовнымъ законамъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія. Условія и порядокъ пріобрѣтенія обществами правъ юридическихъ лицъ опредѣляются закономъ.

18. Каждому обезпечивается свобода совѣсти. Посему никто не можетъ быть ни преслѣдуемъ за исповѣдуемыя имъ вѣрованія или убѣжденія, ни понуждаемъ участвовать въ обрядахъ какого либо вѣроисповѣданія.

19. Никому не можетъ быть возбранено выйти изъ состава вѣроисповѣднаго общества, къ коему онъ принадлежитъ.

20. Всѣ вѣроисповѣдныя общества, существующія въ имперіи, пользуются, въ одинаковыхъ для всѣхъ нихъ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, свободою богослуженія и отправленія своихъ обрядовъ.

21. Должностныя лица за нарушенія правъ гражданъ, совершенныя при отправленіи должности, подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ основаніи, причемъ для привлеченія къ суду не требуется согласіе ихъ начальства.

22. Закономъ могутъ быть установлены изъятія изъ дѣйствія статей 8, 13, 14, 16, 17, 21 настоящаго основного закона для лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, и для мѣстностей, находящихся на военномъ положеніи.

Внѣ театра военныхъ дѣйствій военное положеніе можетъ быть вводимо лишь въ законодательномъ порядкѣ.

4. Объ императорской власти.

23. Императорскій всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ царствующемъ императорскомъ домѣ.

24. Постановленіямъ о порядкѣ наслѣдія престола, о совершеннолѣтіи императора, о правительствѣ (регентствѣ) и опекѣ, содержащихся въ статьяхъ части I-й тома I-го свода законовъ изданія 1892 года, присваивается такая же сила, какъ если бы они были включены въ настоящій основной законъ.

25. Императоръ, при вступленіи на престолъ или по достиженіи совершеннолѣтія, въ присутствіи членовъ верховнаго суда, совѣта министровъ, сената и святѣйшаго синода, а также государственной думы, если она находится въ сборѣ, приноситъ присягу въ соблюденіи и охраненіи основного государственнаго закона, о чемъ возвѣщаетъ народу особымъ манифестомъ. Такую же присягу приноситъ правитель (регентъ) при вступленіи въ управленіе государствомъ.

26. Въ случаѣ болѣзни императора, лишившей

его возможности совершать акты управленія, совѣтъ министровъ созываетъ государственную думу, которая, удостовѣрившись въ необходимости учрежденія правительства (регентства), объявляетъ о вступленіи въ дѣйствіе упомянутыхъ выше въ статьѣ 24 узаконеній о правительствѣ и опекѣ.

27 На содержаніе императорскаго двора отпускается изъ государственныхъ средствъ особая сумма, которая опредѣляется государственной думой въ началѣ каждаго царствованія, и въ теченіе его не можетъ быть уменьшена безъ согласія императора

28. Императоръ есть верховный глава государства. Его особа неприкосновенна. Лица, содѣйствующія императору въ осуществленіи верховной власти и выполняющія его повелѣнія, подлежатъ отвѣтственности на общемъ законномъ основаніи.

29. Ни одинъ актъ императора по управленію государствомъ не можетъ имѣть силы, если онъ не скрѣпленъ подписью министра, который тѣмъ самымъ принимаетъ на себя отвѣтственность за него.

30. Императору принадлежитъ власть верховнаго управленія, онъ объявляетъ войну, заключаетъ миръ и иные договоры съ иностранными державами. Договоры мирные и торговые, а равно всѣ тѣ, которые сопряжены съ обязательствами для государственной казны, или исполненіе которыхъ требуетъ измѣненія или дополненія дѣйствующихъ законовъ, получаютъ силу не прежде, какъ по одобреніи ихъ государственной думой.

31. Императоръ утверждаетъ и обнародуетъ законы и издаетъ, въ предѣлахъ законовъ, необходимые для ихъ исполненія указы, которые, впрочемъ, не мо-

гутъ ни пріостанавливать дѣйствія законовъ, ни дѣлать изъ нихъ изъятія. Указы, дополняющіе законъ, могутъ быть издаваемы лишь въ случаѣ, если изданіе ихъ предусмотрѣно тѣми самыми законоположеніями, которыя означенными указами дополняются.

32. Императоръ созываетъ государственную думу и закрываетъ ея сессіи. Онъ можетъ распустить палату представителей съ тѣмъ, чтобы выборы были произведены въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ, и палата въ новомъ составѣ была созвана не позднѣе, какъ черезъ шесть мѣсяцевъ со дня распущенія. Сроки выборовъ и созыва палаты должны быть обозначены въ томъ же указѣ, въ коемъ производится распущеніе.

33. Императоръ назначаетъ и увольняетъ министровъ и всѣхъ прочихъ должностныхъ лицъ, для назначенія и увольненія коихъ не установлено закономъ иного порядка.

34. Императору принадлежитъ верховное начальствованіе сухопутными и морскими вооруженными силами Россійской державы. Онъ производитъ въ чины. Всѣ военныя и военно-морскія должности замѣщаются или имъ, или лицами, ему подчиненными.

35. Императору принадлежитъ право помилованія и смягченія наказаній съ тѣмъ ограниченіемъ, какое установлено ниже, въ статьѣ относительно министровъ.

5. О государственной думѣ.

36. Государственная дума дѣлится на двѣ палаты: земскую палату и палату народныхъ представителей.

37. Земская палата состоитъ изъ государственныхъ

гласныхъ, избираемыхъ губернскими земскими собраніями и городскими думами городовъ съ населеніемъ свыше 125.000 жителей на тотъ же срокъ, на который избираются и эти учрежденія.

38. Отъ губерніи съ населеніемъ до 500.000 жителей избирается по одному государственному гласному, съ населеніемъ отъ 500.000 до 1.000.000—по два, 1.000.000 — 2.000.000—по три, отъ 2—3 милл.—по четыре, свыше 3 милл.—по 5. Отъ городовъ съ населеніемъ отъ 125 до 200.000 избираются по одному государственному гласному, 200—400 тыс. по два, отъ 400 до 1 милл.—по три, свыше 1 милл.—по четыре. Населеніе городовъ съ особымъ представительствомъ въ земской палатѣ выключаются изъ общаго счета населенія губерніи.

39. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится въ земскихъ собраніяхъ въ теченіе первой очередной ихъ сессіи и въ городскихъ думахъ въ одномъ изъ первыхъ трехъ засѣданій послѣ обновленія ихъ состава. Въ случаѣ выбытія государственнаго гласнаго, вслѣдствіе смерти, отказа или иныхъ причинъ, земское собраніе или городская дума избираетъ на его мѣсто новаго на остающійся срокъ. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится въ земскихъ собраніяхъ и городскихъ думахъ тайной подачей голосовъ; губернскіе гласные отъ городовъ съ особымъ представительствомъ въ земской палатѣ не участвуютъ въ выборѣ государственныхъ гласныхъ, производимыхъ въ земскихъ собраніяхъ; въ остальномъ порядокъ выборовъ опредѣляется избирающими собраніями.

40. Палата народныхъ представителей избирается на трехлѣтній срокъ. Она можетъ быть распущено

императоромъ до срока съ соблюденіемъ условій, указанныхъ въ ст. 32 настоящаго основного закона.

41. Палата народныхъ представителей избирается всеобщимъ, равнымъ, прямымъ и тайнымъ голосованіемъ. Участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ въ палату народныхъ представителей можетъ каждый гражданинъ Россійской имперіи мужского пола, достигшій гражданскаго совершеннолѣтія, кромѣ:

а) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ;

б) чиновъ уѣздной и городской полиціи;

в) лицъ, состоящихъ подъ опекой;

г) лицъ, лишенныхъ или ограниченныхъ въ правахъ по суду, и лицъ, находящихся подъ судомъ или слѣдствіемъ по обвиненію въ преступленіи, могущемъ повлечь за собой лишеніе или ограниченіе правъ.

Преступленія печати и государственныя не служатъ основаніемъ къ лишенію избирательныхъ правъ.

42. Порядокъ составленія избирательныхъ списковъ и производства выборовъ въ палату народныхъ представителей опредѣляется избирательнымъ закономъ.

43. Одно и то же лицо не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ.

44. Члены государственной думы получаютъ вознагражденіе въ размѣрѣ, опредѣленномъ закономъ.

45. Лица, состоящія на государственной службѣ, не нуждаются въ разрѣшеніи на поступленіе въ государственную думу и пользуются отпускомъ на время ея сессіи. Члены государственной думы, въ случаѣ вступленія на государственную службу или служебнаго повышенія въ ней, теряютъ свои полномочія,

но могутъ быть избраны вновь. Лица, назначенныя на постъ министровъ, сохраняютъ званіе членовъ государственной думы безъ переизбранія.

46. Членъ государственной думы во время сессіи можетъ быть задержанъ или подвергнутъ уголовному преслѣдованію не иначе, какъ съ разрѣшенія палаты, къ которой онъ принадлежитъ, за исключеніемъ случая задержанія на мѣстѣ преступленія.

47. Сессіи обѣихъ палатъ открываются, прерываются и закрываются одновременно.

48. Засѣданія обѣихъ палатъ публичны. Для законности засѣданія каждой палаты требуется не менѣе половины ея членовъ.

49. Каждая палата самостоятельно вырабатываетъ свой уставъ.

50. Каждая палата избираетъ закрытой подачей голосовъ своего президента, вице-президента и секретарей.

51. Члены государственной думы не могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности за голосованія или рѣчи въ засѣданіяхъ палаты. Уставы палатъ предусматриваютъ мѣры противъ злоупотребленій свободной рѣчи.

52. Рѣшенія принимаются въ каждой палатѣ по простому большинству поданныхъ голосовъ, кромѣ случая пересмотра основного закона. При равенствѣ голосовъ предложеніе признается отвергнутымъ.

53. Законопроекты могутъ быть предложены въ государственную думу какъ императоромъ, такъ и членомъ каждой изъ палатъ. Законопроекты могутъ быть вносимы, безразлично, въ ту или другую палату. По обсужденіи и принятіи законопроекта въ од-

ной палатѣ, онъ передается въ другую. Въ случаѣ предложенія ею поправокъ, онъ возвращается на разсмотрѣніе палаты, обсуждавшей его первоначально. Проекты, принятые обѣими палатами, подносятся для утвержденія императору.

54. Государственная роспись устанавливается не болѣе чѣмъ на годичный срокъ въ законодательномъ порядкѣ. Налоги, подати и пошлины могутъ быть устанавливаемы либо въ государственной росписи, либо независимо отъ нея въ законодательномъ порядкѣ.

55. Члены государственной думы имѣютъ право дѣлать запросы какъ каждому министру въ отдѣльности, такъ и совѣту министровъ въ цѣломъ.

6. О министрахъ.

56. Министры назначаются и увольняются указами императора, они составляютъ въ своей совокупности совѣтъ министровъ.

57. Одинъ изъ министровъ, предсѣдательствующій въ совѣтѣ ихъ, носитъ названіе государственнаго канцлера, прочіе министры назначаются по его представленію.

58. Министры, если они даже не состоятъ членами государственной думы, могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ каждой изъ палатъ государственной думы съ правомъ совѣщательнаго голоса. Присутствіе министра въ засѣданіи обязательно, если палата признаетъ это необходимымъ.

59. Министры обязаны, по запросамъ членовъ государственной думы, давать палатамъ объясненія.

60. Каждый министръ въ отдѣльности отвѣтственъ: 1) за свои личныя дѣйствія или распоряженія; 2) за дѣйствія и распоряженія подчиненныхъ ему лицъ, основанныя на его указаніяхъ; 3) за указы и иные акты императора, скрѣпленные его подписью.

61. Всѣ министры въ совокупности отвѣтственны предъ государственной думой за общій ходъ государственнаго управленія во время пребыванія ихъ въ должности.

62. Министры за совершенныя ими при отправленіи должности нарушенія законовъ или правъ гражданъ подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ основаніи, наравнѣ съ прочими должностными лицами. Сверхъ того они могутъ быть привлекаемы и къ отвѣтственности въ особомъ порядкѣ каждою изъ палатъ за умышленныя нарушенія основного закона, а также за нанесеніе тяжкаго ущерба интересамъ государства превышеніемъ, бездѣйствіемъ или злоупотребленіемъ властью.

63. Въ случаѣ привлеченія министра къ отвѣтственности одной или обѣими палатами, онъ судится особымъ судомъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ президента верховнаго суда, изъ членовъ онаго суда и представителей высшаго кассаціоннаго суда имперіи. Порядокъ судопроизводства опредѣляется особымъ закономъ.

64. Въ означенномъ въ предыдущей статьѣ порядкѣ суда министры могутъ быть приговариваемы лишь къ отрѣшенію отъ должности съ воспрещеніемъ занимать государственныя и общественныя должности въ теченіе срока, не превышающаго пяти лѣтъ.

65. Помилованіе осужденнаго министра можетъ

состояться лишь по ходатайству той палаты, постановленіемъ которой онъ привлеченъ къ суду.

7. Мѣстныя учрежденія Россійской имперіи.

66. Россійская имперія дѣлится на губерніи, губерніи на уѣзды, уѣзды на волости или соотвѣтствующія единицы иного наименованія. Города выдѣляются изъ волостей въ самостоятельныя единицы; тѣ же города, которые имѣютъ свыше 125.000 жителей, выдѣляются изъ уѣздовъ. Границы между губерніями и уѣздами измѣняются въ законодательномъ порядкѣ; границы между волостями измѣняются земскими собраніями.

67. Губерніи, уѣзды и волости или соотвѣтствующія имъ единицы, образуютъ самоуправляющіеся союзы, именуемые земствами. Города, какъ выдѣленные изъ уѣздовъ, такъ и входящіе въ ихъ составъ, образуютъ особые самоуправляющіеся союзы.

68. Мѣстное самоуправленіе должно быть основано на всеобщемъ, равномъ, прямомъ и тайномъ голосованіи. Каждое лицо, имѣющее право участія въ выборахъ въ палату народныхъ представителей, имѣетъ право такого же участія въ мѣстныхъ выборахъ, если оно прожило въ данномъ мѣстѣ—уѣздѣ или городѣ — опредѣленный срокъ, не превышавшій одного года. Собранія высшихъ самоуправляющихся союзовъ могутъ быть избираемы собраніями низшихъ такихъ союзовъ.

69. Устройство и предѣлы вѣдомства земскихъ и городскихъ учрежденій опредѣляются закономъ и, въ

предѣлахъ послѣдняго, постановленіями губернскихъ земскихъ собраній.

70. Губернскія земства могутъ вступать въ соглашенія между собой для совмѣстнаго веденія дѣлъ, общихъ для нѣскольких губерній. Подобныя соглашенія могутъ заключаться на опредѣленный срокъ, либо безъ обозначенія срока. Устройство органовъ для завѣдыванія такими дѣлами предоставляется усмотрѣнію и соглашенію земствъ.

8. О судебной власти.

71. Судебная власть осуществляется лицами и учрежденіями, правительственной власти не подчиненными. Въ одномъ лицѣ или учрежденіи не могутъ совмѣщаться административная и судебная власти.

72. Судьи смѣняемы только по опредѣленію суда.

73. Судъ надъ обвиненными въ преступленіяхъ печати и государственныхъ производится съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей.

74. Никто не можетъ быть исключенъ изъ списка присяжныхъ засѣдателей на основаніи своего происхожденія, имущественнаго или общественнаго положенія.

9. О верховномъ судѣ.

75. Верховный судъ учреждается для охраненія основного государственнаго закона отъ нарушенія или для разрѣшенія споровъ о его истолкованіи.

76. Власти верховнаго суда предоставляется: 1) отмѣнять правительственныя распоряженія, несогласныя съ законами, если распоряженія эти не подлежатъ разсмотрѣнію иныхъ судебныхъ мѣстъ; 2) отмѣнять правительственныя распоряженія и судебные приговоры, основанные на распоряженіяхъ, противныхъ основнымъ государственнымъ законамъ или изданныхъ съ нарушеніемъ установленнаго порядка законодательства; 3) отмѣнять незаконно-произведенные выборы въ государственную думу; 4) разрѣшать всѣ могущіе возникнуть споры объ истолкованіи основного государственнаго закона.

77. Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію верховнаго суда, поступаютъ въ него: 1) по жалобамъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій; 2) по представленію министра юстиціи или государственнаго канцлера; 3) по указамъ императора; 4) по постановленію одной или обѣихъ палатъ государственной думы.

78. Составъ верховнаго суда и порядокъ дѣлопроизводства въ немъ опредѣляются особымъ закономъ.

10. О пересмотрѣ основного закона.

79. Проектъ измѣненій или дополненій основного Закона подносится на утвержденіе императора лишь въ томъ случаѣ, если они подверглись двукратному обсужденію въ государственной думѣ, раздѣленному промежуткомъ не менѣе 6 мѣсяцевъ.

11. Переходныя постановленія.

80. Государственные гласные въ первый разъ избираются въ числѣ, указанномъ въ статьѣ 36 настоящаго основного закона губернскими земскими со-

браніями 34 губерній, въ которыхъ введено земское положеніе 1890 года и думами городовъ съ населеніемъ свыше 125.000 жителей, въ которыхъ введено городовое положеніе 1892 года. По мѣрѣ введенія въ тѣхъ же губерніяхъ и городахъ земскихъ и городскихъ учрежденій на началахъ, указанныхъ въ настоящемъ основномъ законѣ, эти государственные гласные выбываютъ и замѣняются новыми; сверхъ того земская палата дополняется государственными гласными отъ губерній и городовъ, ранѣе не представленныхъ. Не болѣе чѣмъ въ трехлѣтній срокъ земская палата должна быть обновлена, послѣ чего статьи 35 и 37 настоящаго основного закона вступаютъ въ полную силу.

II.

Избирательный законъ.

1. Распредѣленіе избирательныхъ округовъ.

1. Избраніе народныхъ представителей производится по избирательнымъ округамъ, по одному представителю на каждый округъ.

2. Дѣленіе губерній на избирательные округа производится по расчету 300.000 жителей наличнаго населеня по послѣдней гоударственной переписи на

одинъ избирательный округъ. Губернія до 300.000 жителей состоитъ каждая изъ одного избирательнаго округа, губерніи свыше 300 и до 500 тысячъ жителей дѣлятся каждая на два избирательныхъ округа, свыше 500 и до 700 тысячъ жителей—на три, 700—900 тыс.—на четыре и т. д. Избирательный округъ не долженъ быть меньше 125.000 жителей, кромѣ случая, когда онъ состоитъ изъ цѣлой губерніи, и не долженъ быть болѣе 300.000 тысячъ. Города свыше 125 тысячъ жителей выдѣляются для цѣлей выборовъ изъ состава губерній и составляютъ одинъ или нѣсколько отдѣльныхъ городскихъ избирательныхъ округовъ, образуемыхъ на указанныхъ для губерній основаніяхъ. Распредѣленіе и установленіе избирательныхъ округовъ производится въ законодательномъ порядкѣ.

2. Срокъ выборовъ.

4. Какъ общіе, такъ и дополнительные выборы назначаются императорскимъ указомъ.

5. Общіе выборы должны происходить по всей Россіи въ одинъ день, притомъ въ воскресный, не ранѣе трехъ мѣсяцевъ послѣ распубликованія указа.

6. Въ случаѣ кассаціи выборовъ, смерти, сложенія съ себя или утраты полномочій отдѣльнымъ народнымъ представителемъ, дополнительные выборы назначаются на воскресный день, не ранѣе трехъ мѣсяцевъ и не позднѣе шести мѣсяцевъ съ момента открытія вакансіи. Если до производства назначенныхъ дополнительныхъ выборовъ будетъ распущена

палата народныхъ представителей, то дополнительные выборы отмѣняются.

7. Перебаллотировки производятся въ воскресенье, черезъ три недѣли послѣ первоначальныхъ выборовъ.

8. Въ случаѣ, если какія либо мѣстныя причины помѣшаютъ производству выборовъ въ какихъ либо избирательныхъ округахъ въ назначенный день, то выборы въ нихъ происходятъ въ слѣдующее воскресенье.

3. Избирательные списки.

9. Веденіе избирательныхъ списковъ возлагается въ городахъ на городскія управы, внѣ городовъ—на уѣздныя земскія управы. Въ январѣ списки пересматриваются, дополняются и измѣняются въ соотвѣтствіи съ измѣненіемъ состава населенія. Въ списки включаются всѣ жительствующіе въ данномъ городѣ или уѣздѣ русскіе граждане мужского пола, не лишенные избирательныхъ правъ, которымъ къ 1 января текущаго года исполнилось двадцать одинъ годъ.

10. Въ списокъ заносится: имя, отчество, фамилія, возрастъ, обстоятельства каждаго избирателя, а также время его поселенія въ данномъ городѣ или уѣздѣ.

11. По назначеніи дня выборовъ, на основаніи общаго поуѣзднаго или городского списка, составляются новые списки по избирательнымъ участкамъ (ст. 16). Списокъ каждаго избирательнаго участка передается предсѣдателю его бюро (ст. 20), который принимаетъ мѣры, чтобы одна или нѣсколько копій со списка были сдѣланы не позднѣе, какъ за 4 недѣли до дня

выборовъ доступными для всеобщаго ознакомленія съ ними.

12. Устныя и письменныя заявленія о неправильностяхъ списковъ принимаются въ теченіе двухъ недѣль со дня ихъ представленія.

13. По провѣркѣ заявленій участковымъ избирательнымъ бюро постановленныя и мотивированныя рѣшенія за подписью предсѣдателя бюро отмѣчаются на избирательномъ спискѣ съ увѣдомленіемъ лицъ, сдѣлавшихъ указанія.

14. На рѣшенія участковаго избирательнаго бюро могутъ быть приносимы жалобы мировымъ судьямъ или соотвѣтствующей судебной власти.

15. Списки въ окончательномъ видѣ изготовляются не позднѣе, чѣмъ за два дня до выборовъ.

4. Порядокъ выборовъ.

16. Для производства выборовъ каждый избирательный округъ дѣлится на избирательные участки, не менѣе 25 избирателей и не болѣе 500 въ каждомъ.

17. Въ городахъ, выдѣленныхъ въ особые избирательные округа, подраздѣленіе избирательнаго округа на избирательные участки производится городскими, а въ остальныхъ мѣстахъ губернскими земскими управами въ теченіе мѣсяца послѣ созванія.

18. Пріисканіе и приспособленіе помѣщеній для выборовъ возлагается на участковыя избирательныя бюро. Выборы производятся по возможности въ зданіяхъ общественныхъ учрежденій, какъ-то: школахъ, камерахъ мировыхъ судей и т. п.

19. Бюро, завѣдующее производствомъ выборовъ въ избирательномъ округѣ, состоитъ изъ предсѣдателя, секретаря и не менѣе чѣмъ двухъ другихъ членовъ.

20. Члены окружныхъ избирательныхъ бюро въ городскихъ избирательныхъ округахъ назначаются городскими управами изъ числа избирателей того же или другихъ избирательныхъ округовъ; судьи и члены судовъ не могутъ входить въ составъ избирательнаго бюро. Члены участковыхъ избирательныхъ бюро назначаются изъ числа тѣхъ же лицъ, городскими и уѣздными земскими управами, по принадлежности.

21. Обязанности членовъ избирательныхъ бюро почетныя и безплатныя.

22. Имена кандидатовъ въ каждомъ избирательномъ округѣ за подписью не менѣе чѣмъ 10 предлагающихъ каждаго изъ нихъ избирателей того же округа должны быть сообщены предсѣдателю окружнаго избирательнаго бюро не менѣе чѣмъ за недѣлю до дня выборовъ. Предсѣдатель окружнаго бюро сообщаетъ имена кандидатовъ съ именами предлагающихъ ихъ лицъ предсѣдателямъ участковыхъ избирательныхъ бюро. Списокъ кандидатовъ съ именами предлагающихъ лицъ долженъ быть выставленъ въ избирательномъ помѣщенiи каждаго избирательнаго бюро.

23. Подача голосовъ въ избирательныхъ участкахъ происходитъ съ 10 часовъ утра до 8 часовъ вечера.

24. Передъ началомъ выборовъ предсѣдатель участковаго избирательнаго бюро осматриваетъ избирательный ящикъ и показываетъ его всѣмъ присутствующимъ въ мѣстѣ, гдѣ производятся выборы.

25. Каждый избиратель, войдя въ мѣсто производства выборовъ, называетъ себя, послѣ чего на изби-

рательномъ спискѣ дѣлается помѣтка о его явкѣ. Ему дается конвертъ съ казенной печатью. Онъ входитъ въ одно изъ находящихся въ мѣстѣ выборовъ помѣщеніе, огороженное ширмами, гдѣ не долженъ присутствовать никто другой, кладетъ въ конвертъ свою избирательную записку и затѣмъ, выйдя изъ-за ширмъ, подаетъ ее въ конвертѣ предсѣдателю бюро. Тотъ на глазахъ его и всѣхъ присутствующихъ опускаетъ закрытый конвертъ въ избирательный ящикъ.

26. Избирательныя записки должны быть написаны, гектографированы или напечатаны на бѣлой бумагѣ. На нихъ должно стоять имя одного изъ кандидатовъ, предложенныхъ въ данномъ избирательномъ округѣ. На запискѣ, кромѣ имени, могутъ стоять: званіе, профессія, адресъ кандидата, но никакія другія надписи, замѣчанія, приписки или отмѣтки, или знаки на избирательномъ бюллетенѣ не допускаются. Одно имя можетъ быть зачеркнуто и замѣнено другимъ, третьимъ и т. д.

27. Въ 8 часовъ вечера начинается подсчетъ голосовъ и продолжается безъ перерыва.

28. Сначала производится общій подсчетъ конвертовъ и свѣряется по избирательному списку съ числомъ лицъ, подавшихъ голоса. Затѣмъ вынимаются изъ конвертовъ одна за другой записки и производится подсчетъ записаннымъ на нихъ именамъ.

29. Записки, не удовлетворяющія требованію ст. 27, признаются недѣйствительными и подсчитываются особо

30. Какъ подача голосовъ, такъ и подсчетъ ихъ производится публично.

31. Во все время производства выборовъ въ бюро на-лицо должно быть не менѣе трехъ членовъ, въ томъ числѣ предсѣдатель или членъ, которому онъ пере-

далъ свои обязанности, и секретарь или замѣщающій его членъ.

32. О ходѣ выборовъ ведется протоколъ, который подписывается всѣми членами участковаго избирательнаго бюро. Всякое устное или письменное заявленіе, сдѣланное избирателемъ по поводу замѣченныхъ имъ неправильностей, заносится въ протоколъ.

33. По окончаніи подсчета голосовъ и послѣ подписанія протокола, протоколъ этотъ вмѣстѣ съ выборнымъ листомъ, избирательнымъ спискомъ, заявленными письменными протестами и тѣми избирательными записками, противъ которыхъ заявлены, препровождаются въ избирательное бюро. Остальные бюллетени уничтожаются.

34. Окружное избирательное бюро засѣдаетъ либо въ помѣщеніи одного изъ участковыхъ бюро, либо въ спеціальномъ помѣщеніи.

35. Общій подсчетъ голосовъ на основаніи данныхъ, доставленныхъ участковыми избирательными бюро въ окружное избирательное бюро, производится послѣднимъ тотчасъ послѣ выборовъ, въ день, заблаговременно для этого назначенный предсѣдателемъ окружнаго избирательнаго бюро, но не позже чѣмъ черезъ 10 дней послѣ выбора.

36. Избраннымъ признается лицо, за которое подано болѣе половины всѣхъ записокъ, признанныхъ дѣйствительными. Если ни на одномъ имени не сосредоточилось абсолютное большинство законно поданныхъ голосовъ, то назначаются перебаллотировки въ срокъ, указанный въ ст. 7.

37. Результатъ голосованія провозглашается предсѣдателемъ бюро во всеобщее свѣдѣніе.

38. Правила ст. 31, 32 и 33 примѣняются и къ засѣданіямъ окружныхъ избирательныхъ бюро, въ которыхъ производится общій подсчетъ голосовъ.

39. Протоколъ засѣданія окружнаго избирательнаго бюро вмѣстѣ со всѣмъ выборнымъ производствомъ препровождается въ канцелярію верховнаго суда. Результатъ выборовъ съ указаніемъ числа голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата въ отдѣльности, сообщается канцеляріи палаты народныхъ представителей.

40. Правила ст. 24—40 примѣняются и къ перебаллотировкамъ. Избраннымъ на перебаллотировкѣ признается лицо, получившее абсолютное или относительное большинство законно поданныхъ голосовъ.

5. Издержки выборовъ.

41. Заготовленіе бланковъ для избирательныхъ списковъ и протоколовъ лежитъ на обязанности министра внутреннихъ дѣлъ. Всѣ остальныя издержки по производству выборовъ падаютъ на города и губернскія земства по принадлежности.

6. Кассація выборовъ.

42. Верховный судъ провѣряетъ правильность всѣхъ выборовъ, противъ которыхъ имѣются протесты, записанные въ протоколъ или приложенные къ протоколамъ участковыхъ или окружныхъ избирательныхъ бюро. Народный представитель, избраніе котораго оспаривается и всѣ лица, заявившія протестъ про-

тивъ его избранія, оповѣщаются о времени провѣрки полномочій даннаго представителя и, въ случаѣ ихъ явки въ судъ, должны быть выслушаны.

43. Народный представитель, пока его избраніе не кассировано верховнымъ судомъ, имѣетъ право участвовать въ засѣданіяхъ палаты народныхъ представителей.

7. Общія постановленія.

44. Настоящій законъ примѣняется ко всей Европейской и Азіатской Россіи, кромѣ мѣстностей, гдѣ, вслѣдствіе крайней рѣдкости населенія, производство выборовъ невозможно. Такими мѣстностями признаются: Поморскій, Кольскій, Мезенскій, Печорскій уѣзды Архангельской губерніи, Березовскій и Сургутскій уѣзды Тобольской губерніи, Змѣиногорскій, Канискій и сѣв. часть Томскаго уѣзда Томской губ., Туруханскій уѣздъ Енисейской губерніи, Верхоянскій, Колынскій, Вилюйскій, Олекминскій уѣзды Якутской области, Анадырскій, Гижигинскій, Командорскій, Охотскій, Удскій уѣзды Приморской области, островъ Сахалинъ.

О выработкѣ и приведеніи въ дѣйствіе основного государственнаго закона.

Единственнымъ правильнымъ путемъ къ осуществленію программы, начертанной въ изложенномъ проектѣ, мы считаемъ созывъ учредительнаго собранія, свободно избраннаго всенароднымъ, прямымъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ для выработки и приведенія въ дѣйствіе основного государственнаго за-

кона. Только въ такомъ случаѣ законъ этотъ будетъ исходить изъ соотвѣтствующаго его значенію источника,—изъ воли народа.

Мы оставляемъ открытымъ вопросъ о томъ, при какихъ условіяхъ совершится переходъ къ новому строю и какимъ образомъ будетъ выработанъ и санкціонированъ порядокъ избранія въ учредительное собраніе. Все это зависитъ отъ временнаго сочетанія обстоятельствъ и не поддается юридическимъ опредѣленіямъ.

Проектъ основнаго закона Россійской Имперіи, измѣненный земскимъ бюро.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

О законахъ.

1. Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ, симъ основнымъ закономъ установленномъ.

2. Законы Имперіи суть общіе, когда дѣйствіе ихъ распространяется на все пространство Имперіи, и мѣстные, когда дѣйствіе оныхъ ограничивается предѣлами отдѣльныхъ мѣстностей. Законы мѣстные новымъ общимъ закономъ не отмѣняются, если въ немъ именно таковой отмѣны не постановлено.

3. Каждый законъ имѣетъ силу только на будущее время, кромѣ того случая, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время предшествующее.

4. Всѣ издаваемые законы не должны противорѣчить положеніямъ сего основнаго закона.

5. Проекты законовъ исходятъ отъ Императорской власти или отъ Государственной Думы и не иначе получаютъ силу закона, какъ по одобреніи Государ-

ственной Думы и по утвержденіи Императоромъ за собственноручнымъ Его Величества подписаніемъ.

6. Законы обнародуются во всеобщее свѣдѣніе правительствующимъ сенатомъ посредствомъ напечатанія въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся.

7. Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сего основнаго закона, или когда таковыя постановленія нарушаютъ въ чемъ-либо точный смыслъ сего основнаго закона (ст. 4-я).

8. Судебныя установленія отказываютъ въ примѣненіи законодательныхъ постановленій, хотя бы обнародованныхъ въ видѣ законовъ, когда таковыя постановленія нарушаютъ своимъ содержаніемъ точный смыслъ сего основнаго закона (ст. 4-я).

9. По обнародованіи законъ получаетъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же таковаго—по истеченіи двухъ мѣсяцевъ со дня напечатанія закона (ст. 6-я).

10. Сила закона равно для всѣхъ обязательна.

11. Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона.

12. Указы и другіе акты Императора, послѣдовавшіе въ порядкѣ верховнаго управленія, обращаются къ исполненію не иначе, какъ по скрѣпѣ государственнаго канцлера или одного изъ министровъ, которые своею скрѣпою принимаютъ на себя за нихъ отвѣтственность.

13. Образъ исполненія законовъ, поскольку не предопредѣленъ въ самомъ законѣ, можетъ быть устанавливаемъ указами Императора. Указы, дополняющіе законъ, могутъ быть издаваемы лишь въ случаѣ, если

изданіе ихъ предусмотрѣно тѣми самыми законами, которые означенными указами дополняются.

Таковые указы подлежатъ обнародованію въ порядкѣ, для законовъ опредѣленномъ (ст. 6 и 7-я).

14. Нарушающее законы распоряженіе правительственнаго мѣста или лица не имѣетъ ни для кого обязательной силы. Не пріемлется ссылка должностного лица на то, что дѣйствіе его, нарушившее законъ или право отдѣльныхъ лицъ, совершено имъ по приказанію начальства.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О правахъ россійскихъ гражданъ.

15. Условія и порядокъ пріобрѣтенія и утраты правъ россійскаго гражданства опредѣляются закономъ.

16. Всѣ россійскіе граждане, не взирая на различіе ихъ племенного происхожденія, вѣры, или сословнаго положенія, въ отношеніи ихъ политическихъ и гражданскихъ правъ равны предъ закономъ.

17. Всѣ россійскіе граждане свободны въ исповѣданіи вѣры. Никто не можетъ быть преслѣдуемъ за исповѣдуемыя имъ вѣрованія или убѣжденія, ни понуждаемъ къ соблюденію религіозныхъ обрядовъ; никому не возбраняется выходъ и оставленіе исповѣдуемой имъ вѣры.

18. Отправленіе богослуженія и религіозныхъ обрядовъ и распространеніе исповѣдуемаго каждымъ вѣроученія свободно, поскольку совершаемыя при этомъ дѣйствія не нарушаютъ общихъ законовъ.

19. Никто не можетъ подлежать преслѣдованію иначе, какъ въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ.

20. Никто не можетъ быть задержанъ иначе, какъ по основаніямъ, опредѣленнымъ въ законѣ.

21. Всякое задержанное лицо въ городахъ и другихъ мѣстахъ пребыванія судебной власти въ теченіе 24-хъ часовъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ имперіи не позднѣе какъ въ теченіе трехъ сутокъ со времени задержанія, должно быть или освобождено, или представлено судебной власти, которая, по немедленномъ разсмотрѣніи обстоятельствъ задержанія, или освобождаетъ задержаннаго, или постановляетъ, съ объявленіемъ основаній, о дальнѣйшемъ его задержаніи. Для отдаленныхъ сельскихъ мѣстностей, гдѣ соблюденіе вышеуказаннаго срока представится невозможнымъ, онъ можетъ быть продленъ особымъ закономъ.

22. Каждый, кому станетъ извѣстно о задержаніи кого-либо другого, имѣетъ право заявить о томъ ближайшему судьѣ, который по такому заявленію изслѣдуетъ наличность законныхъ основаній къ задержанію или его продолженію.

23. Никто не можетъ быть судимъ инымъ судомъ, кромѣ того, которому его дѣяніе во время учиненія было по закону подсудно, и подвергнутъ другому наказанію, кромѣ того, которое за его дѣяніе во время учиненія было закономъ установлено.

24. Никакія кары, взысканія или ограниченія въ пользованіи правами не могутъ быть налагаемы на частныхъ лицъ какою-либо иною властью, кромѣ судебной.

25. Безъ согласія хозяина помѣщенія входъ въ оное, а равно производство въ немъ обыска или выемки, допускается не иначе, какъ въ случаяхъ и порядкѣ, закономъ опредѣленныхъ.

26. Частная переписка и иная всякаго рода корреспонденція не подлежитъ задержанію, вскрытію и про-

ченію иначе, какъ по постановленію судебной власти въ случаяхъ и порядкѣ, закономъ опредѣленныхъ.

27. Каждый воленъ, не снабжая себя паспортомъ или инымъ удостовѣреніемъ личности, въ общихъ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, свободно избирать и мѣнять свое мѣстожительство и занятіе, пріобрѣтать повсюду имущество, движимое и недвижимое, безпрепятственно перемѣщаться внутри государства и выѣзжать за его предѣлы.

Закономъ можетъ быть ограничено право выѣзда за границу только въ видахъ предупрежденія уклоненія отъ отбыванія воинской повинности или отъ суда и слѣдствія.

28. Каждый воленъ, въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно обнародовать ихъ и распространять путемъ печати или иными способами.

29. Никакая цензура не допускается.

30. Всѣ россійскіе граждане вольны собираться какъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, такъ и подъ открытымъ небомъ, мирно и безъ оружія, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

Условія предувѣдомленія мѣстныхъ властей о предстоящихъ собраніяхъ, присутствія сихъ властей на собраніяхъ и обязательнаго закрытія сихъ послѣднихъ, а также ограниченія мѣстъ для собраній подъ открытымъ небомъ, опредѣляются не иначе, какъ закономъ.

31. Всѣ россійскіе граждане вольны составлять общества и союзы въ цѣляхъ, не противныхъ уголовнымъ законамъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

Условія освѣдомленія власти о составленіи обществъ и ихъ обязательнаго, въ случаяхъ нарушенія ими уголовнаго закона, закрытія опредѣляются не иначе, какъ закономъ.

32. Условія и порядокъ сообщенія обществамъ и союзамъ правъ юридическаго лица опредѣляются закономъ.

33. Всѣ россійскіе граждане имѣютъ право обращаться къ государственнымъ властямъ съ ходатайствами по предметамъ общественныхъ и государственныхъ нуждъ.

34. Иностранцы пользуются правами, предоставленными россійскимъ гражданамъ, съ соблюденіемъ ограниченій, установленныхъ въ законахъ.

35. Закономъ могутъ быть установлены изъятія изъ дѣйствія статей 21, 27, 28, 30, 31-й настоящаго основного закона для лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, и для мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи.

Внѣ района военныхъ дѣйствій военное положеніе каждый разъ можетъ быть вводимо лишь посредствомъ изданія о томъ особаго закона на срокъ не болѣе шести мѣсяцевъ.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Учрежденіе Государственной Думы.

Глава первая.

О составѣ и порядкѣ образованія Государственной Думы.

36. Государственная Дума образуется собраніями довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія лицъ, призываемыхъ симъ избраніемъ къ участію въ осуществленіи законодательной власти и въ дѣлахъ высшаго государственнаго управленія.

37. Государственная Дума раздѣляется на двѣ палаты: земскую палату и палату народныхъ представителей.

38. Земская палата состоитъ изъ государственныхъ гласныхъ, избираемыхъ губернскими земскими или областными собраніями и городскими Думами городовъ, съ населеніемъ свыше 100,000 жителей.

39. Отъ губерній и областей съ населеніемъ до 1.000.000 жителей избирается по два государственныхъ гласныхъ, съ населеніемъ отъ 1.000.000 до 2.000.000—по три, отъ 2—3-хъ милл.—по четыре, свыше 3-хъ милл.—по пяти. Отъ городовъ съ населеніемъ отъ 100 до 200 т. жителей избирается по одному государственному гласному; отъ 200 до 400 тыс.—по два, отъ 400 тыс. до 1 милл.—по три, свыше 1 милл.—по четыре. Населеніе городовъ съ особымъ представительствомъ въ земской палатѣ выключается изъ общаго счета населенія губерніи.

40. Государственные гласные избираются изъ числа лицъ, могущихъ быть народными представителями (ст. 45-я).

41. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится въ земскихъ собраніяхъ въ теченіе первой очередной ихъ сессіи и въ городскихъ Думахъ въ одномъ изъ первыхъ трехъ засѣданій послѣ обновленія ихъ состава; съ послѣдовавшимъ избраніемъ государственныхъ гласныхъ новаго состава прекращаются полномочія государственныхъ гласныхъ прежняго состава. Въ случаѣ выбытія государственнаго гласнаго изъ состава земской палаты земское собраніе или городская Дума избираетъ на его мѣсто новаго на остающійся срокъ. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится закрытою подачею голосовъ; губернскіе гласные отъ городовъ съ особымъ представительствомъ въ земской палатѣ не участвуютъ въ выборѣ государственныхъ гласныхъ, производимомъ въ земскихъ со-

браніяхъ; въ остальномъ порядокъ выборовъ опредѣляется избирающими собраніями.

42. Палата народныхъ представителей избирается населеніемъ посредствомъ всеобщаго, равнаго, прямого и закрытаго голосованія.

43. Право участія въ выборахъ народныхъ представителей принадлежитъ каждому россійскому гражданину мужскаго пола, достигшему 25-лѣтняго возраста, за исключеніемъ: 1) лицъ, состоящихъ подъ опекой или попечительствомъ; 2) лицъ, объявленныхъ несостоятельными должниками, кромѣ признанныхъ несчастными; 3) лицъ, лишенныхъ правъ по судебнымъ приговорамъ, на срокъ таковаго лишенія; 4) лицъ, призрѣваемыхъ въ благотворительныхъ заведеніяхъ; 5) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, и 6) лицъ, занимающихъ должности губернаторовъ и вице-губернаторовъ, чиновъ прокурорскаго надзора и полиціи.

44. Порядокъ составленія избирательныхъ списковъ и производства выборовъ въ палату народныхъ представителей опредѣляется избирательнымъ закономъ.

45. Въ народные представители могутъ быть избираемы тѣ же лица, коимъ принадлежитъ право участія въ выборахъ, хотя бы они не были занесены въ избирательные списки даннаго округа.

46. Срокъ полномочій палаты народныхъ представителей каждаго состава четырехлѣтній, считая со дня открытія перваго собранія палаты послѣ ея избранія.

47. Указомъ Императора палата народныхъ представителей можетъ быть распущена и ранѣе назначеннаго въ ст. 46-й четырехлѣтняго срока.

48. Выборы народныхъ представителей, какъ об-

щіе, такъ и дополнительные, для замѣщенія отдѣльныхъ открывшихся въ составѣ палаты народныхъ представителей вакансій, назначаются Императорскими указами на одинъ для всей имперіи воскресный день. День выборовъ долженъ слѣдовать не ранѣе трехъ мѣсяцевъ и не позже шести мѣсяцевъ по обнародованіи указа. Въ случаѣ досрочнаго распущенія палаты (ст. 47) въ указѣ о распущеніи долженъ быть назначенъ вмѣстѣ съ тѣмъ и день новыхъ общихъ выборовъ, съ соблюденіемъ вышеозначенныхъ сроковъ.

49. Въ теченіе трехъ мѣсяцевъ предъ срокомъ выборовъ публичное выставленіе и распространеніе составленныхъ въ цѣляхъ предвыборной дѣятельности отъ имени лицъ, ищущихъ избранія, или отъ избирателей, и за подписью сихъ лицъ, программъ, обращеній и воззваній не подлежитъ въ предѣлахъ избирательнаго округа никакимъ инымъ ограничительнымъ условіямъ, кромѣ обязательства доставить до приступа къ означенному выставленію и распространенію мѣстному представителю прокурорскаго надзора три экземпляра выставляемаго или распространяемаго произведенія.

50. Отведенныя палатамъ за счетъ государственной казны для занятій зданія съ прилегающею къ нимъ мѣстностью въ чертѣ, установленной особымъ закономъ, состоятъ въ исключительномъ распоряженіи самихъ палатъ по принадлежности.

Глава вторая.

О членахъ Государственной Думы.

51. Званія государственнаго гласнаго и народнаго представителя присвоиваются избраннымъ лицамъ съ

момента оглашенія результатовъ выборовъ въ мѣсто ихъ производства.

52. Одно и то же лицо не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ. Кто, состоя членомъ одной изъ палатъ, принимаетъ избраніе въ составъ другой палаты, тотъ тѣмъ самымъ слагаетъ съ себя прежнія полномочія.

53. По заключеніи выборовъ, отказы отъ званій государственнаго гласнаго и народнаго представителя заявляются письменно предсѣдателю подлежащей палаты.

54. Уклоненіе отъ отправленія обязанностей члена Государственной Думы по званію государственнаго гласнаго или народнаго представителя безъ прямого отказа отъ сихъ званій подлежитъ разсмотрѣнію и распоряженію каждой изъ палатъ по принадлежности.

55. Состоящіе на государственной службѣ, будучи избраны въ члены Государственной Думы, не нуждаются въ разрѣшеніи своего начальства для вступленія въ ея составъ и для явки въ ея собранія.

56. Члены Государственной Думы не могутъ быть жалуемы чинами, орденами или придворными званіями, а также арендами или какими-либо иными имущественными выдачами.

57. Члены Государственной Думы утрачиваютъ свое званіе, если, не состоя на Государственной службѣ, вступаютъ въ оную на должность, сопряженную съ чинопроизводствомъ или полученіемъ отъ казны какого-либо оклада содержанія, или, если, состоя уже на государственной службѣ, назначаются на должность высшую по классу, либо сопряженную съ полученіемъ отъ казны высшаго оклада содержанія.

Правило настоящей статьи не распространяется

на случай назначенія члена Государственной Думы министромъ.

58. Лица, выбывшія изъ состава Государственной Думы на основаніи статьи 57-й, могутъ возстановить свое положеніе путемъ новаго избранія ихъ.

59. Кромѣ смерти и случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ ст. 52, 53 и 57-й, члены Государственной Думы почитаются также выбывшими при наступленіи условій, препятствующихъ избранію (ст. 40, 43 и 45).

60. Въ своихъ сужденіяхъ и рѣшеніяхъ членъ Государственной Думы не можетъ быть связанъ наказами или указаніями своихъ избирателей.

61. Нарушенія должнаго порядка членами Государственной Думы при отправленіи ими своихъ обязанностей въ составѣ ея собраній подлежатъ разсмотрѣнію и распоряженію каждой изъ палатъ по принадлежности.

62. Внѣ Государственной Думы члены ея не подлежатъ никакому преслѣдованію или отвѣтственности за поданный при отправленіи обязанностей члена Государственной Думы голосъ, или за выраженныя при отправленія сихъ обязанностей сужденія.

63. Во время собраній Государственной Думы члены ея не могутъ быть, безъ предварительнаго разрѣшенія подлежащей Палаты, ни привлечены къ уголовному слѣдствію и суду, ни подвергнуты домашнему аресту или взятію подъ стражу по подозрѣнію въ совершеніи преступнаго дѣянія, или личному задержанію по несостоятельности, ни вызваны въ какой либо судъ или иное мѣсто въ качествѣ свидѣтеля или свѣдущаго лица. Изъ сего исключается лишь тотъ случай, когда членъ Государственной Думы будетъ застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія (п. 1-й ст. 257 уст. угол. суд.), или

когда въ теченіе сутокъ по обнаруженіи признаковъ преступнаго дѣянія (ст. 250 уст. угол. суд.) возникнетъ противъ члена Государственной Думы подозрѣніе и основаніе для принятія противъ него мѣръ къ пресѣченію способовъ уклоняться отъ слѣдствія (ст. 257 уст. угол. суд.). Но и въ этихъ случаяхъ подлежащая палата Государственной Думы должна быть немедленно увѣдомлена о послѣдовавшемъ, причемъ отъ Палаты, къ составу которой принадлежитъ задержанный членъ Государственной Думы, зависитъ утвердить или, наоборотъ, отмѣнить сдѣланное распоряженіе о задержаніи.

Возникшее до открытія собранія уголовное производство противъ члена Государственной Думы, равно какъ всякаго рода лишеніе его свободы, прерываются на все время собранія, если того потребуетъ подлежащая палата.

64. Члены Государственной Думы получаютъ вознагражденіе въ размѣрѣ, опредѣленномъ закономъ. Отказъ отъ вознагражденія не пріемлется.

Глава третья.

О собраніяхъ Государственной Думы.

65. Собранія (сессіи) обѣихъ палатъ открываются, прерываются и закрываются одновременно.

66. Собранія Государственной Думы созываются и закрываются Императорскими приказами.

67. Собранія Государственной Думы созываются ежегодно на третій понедѣльникъ октября мѣсяца, если не будетъ усмотрѣна надобность въ болѣе раннемъ, въ тотъ годъ, созывѣ палатъ.

Послѣ досрочнаго распущенія палаты народныхъ

представителей (ст. 47) собраніе Государственной Думы созывается не позднѣе, какъ спустя два мѣсяца послѣ срока выборовъ.

68. Чрезвычайныя собранія Государственной Думы созываются по мѣрѣ надобности.

69. Для открытія и закрытія собранія члены обѣихъ палатъ соединяются вмѣстѣ въ помѣщеніи палаты народныхъ представителей.

70. Если открытіе или закрытіе собранія не воспослѣдуетъ въ личномъ присутствіи Императора, то собраніе открывается и закрывается отъ имени Его Величества Государственнымъ канцлеромъ.

71. Перерывы въ занятіяхъ собранія не могутъ воспослѣдовать безъ согласнаго постановленія о томъ обѣихъ палатъ; такіе перерывы не могутъ быть продолжительнѣе одного мѣсяца.

Палаты не могутъ постановить о перерывѣ своихъ занятій болѣе чѣмъ на десять дней, если министрами будетъ заявлено противъ того возраженіе.

Прекращеніе занятій, обусловленное соблюденіемъ воскресныхъ, праздничныхъ и иныхъ неприсутственныхъ дней, не почитается перерывомъ собранія.

72. Когда на разсмотрѣніе собранія правительствомъ внесены: роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, смѣтныя предположенія и отчеты по выполненію росписи или смѣтъ, то до полнаго разсмотрѣнія сихъ актовъ палаты не могутъ представлять Императору о закрытіи собранія.

73. Помимо согласнаго представленія обѣихъ палатъ собраніе Государственной Думы, до разрѣшенія всѣхъ находящихся на разсмотрѣніи палатъ дѣлъ, можетъ быть закрыто лишь путемъ распущенія палаты представителей въ порядкѣ, указанномъ въ статьѣ 35-й сего закона.

Глава четвертая.

О внутреннемъ устройствѣ и порядкѣ занятій Гостдарственной Думы.

74. Каждая изъ палатъ избираетъ изъ своей среды закрытою подачею голосовъ, на сроки по своему усмотрѣнію, своего предсѣдателя, одного или нѣсколькихъ товарищей предсѣдателя и потребное число секретарей. Въ первомъ созванномъ послѣ новыхъ общихъ выборовъ собраніи, по состоявшемся открытіи его, въ каждой изъ палатъ предсѣдательствуетъ, впредь до выбора, членъ ея, старѣйшій по возрасту; обязанности секретарей, впредь до избранія таковыхъ, отправляются шестью членами, младшими по возрасту.

75. Палатамъ предоставляется для предварительной разработки подлежащихъ ихъ разсмотрѣнію дѣлъ образовать въ своей средѣ отдѣлы и подготовительныя комиссіи.

76. Засѣданія обѣихъ палатъ происходятъ публично; но, по предложенію предсѣдательствующаго или десяти присутствующихъ членовъ, засѣданіе объявляется тайнымъ, послѣ чего палатѣ сообщаются основанія, побуждающія требовать тайнаго продолженія засѣданія, о чемъ палата и постановляетъ свое рѣшеніе.

77. Никто не несетъ отвѣтственности за согласное съ дѣйствительност ю оглашеніе въ печати происходившаго въ публичномъ засѣданіи палатъ.

78. Рѣшенія палатъ постановляются по простому большинству голосовъ, за исключеніемъ случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ статьяхъ 95 и 96-й. Для дѣйствительности постановленнаго рѣшенія необходимо

участіе въ голосованіи по крайней мѣрѣ половинѣ законнаго числа членовъ палаты.

Соблюденіе этихъ правилъ необязательно при выборахъ должностныхъ лицъ палаты (ст. 79-я) и при распоряженіяхъ, касающихся внутренняго распорядка въ палатѣ.

79. Министры, хотя бы они не состояли членами палаты, имѣютъ, по ихъ должности, право присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ ея и участвовать въ обсужденіи всѣхъ разсматриваемыхъ ею вопросовъ.

До приступа къ голосованію, министру, желающему дать объясненіе по содержанію обсуждаемаго предмета, не можетъ быть отказано въ словѣ.

80. Высшее завѣдываніе охраною порядка внутри принадлежащихъ палатамъ зданій и въ прилегающей мѣстности (ст. 50-я) принадлежитъ предсѣдателямъ подлежащихъ палатъ или, въ случаѣ пребыванія обѣихъ палатъ въ чертѣ одной и той же мѣстности, одному изъ предсѣдателей по очереди, на время каждаго собранія. Въ распоряженіи предсѣдателей состоитъ для сего въ потребномъ числѣ особая стража, имъ исключительно подчиненная.

81. Составляемые палатами, каждою въ отдѣльности, наказы опредѣляютъ дальнѣйшія подробности ихъ внутренняго устройства и порядка занятій и правила ихъ дисциплинарнаго устава (ст. 54 и 61-я).

Глава пятая.

О предметахъ вѣдомства и пространствѣ власти Государственной Думы.

82. Проекты законовъ, прежде представленія ихъ на усмотрѣніе Императора (ст. 84-я), предлагаются на

обсужденіе обѣихъ палатъ Государственной Думы (ст. 5-я).

83. Означенные проекты предлагаются Государственной Думѣ путемъ внесенія ихъ въ одну изъ палатъ министрами, отъ имени Императора, или же возникаютъ въ средѣ которой либо изъ палатъ по предложенію не менѣе чѣмъ 30 членовъ въ палатѣ народныхъ представителей или 15 членовъ въ земской палатѣ. Проектъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ принятъ въ одной изъ палатъ, передается въ другую. Въ случаѣ предложенія этою послѣднею поправокъ онъ возвращается на разсмотрѣніе палаты, обсуждавшей его первоначально.

84. Одобренные обѣими палатами проекты представляются государственнымъ канцлеромъ Императору, располагающему ихъ утвержденіемъ.

85. Проекты законовъ, отклоненные одною изъ палатъ Государственной Думыили Императоромъ, не могутъ быть предлагаемы вновь въ теченіе того же собранія Государственной Думы.

86. Государственные договоры, мирные и торговые, а равно всѣ тѣ, которые сопряжены съ установленіемъ для государственной казны обязательствъ, съ измѣненіемъ границъ государственной территоріи, или исполненіе которыхъ требуетъ измѣненія или дополненія дѣйствующихъ законовъ, получаютъ силу не прежде, какъ по одобреніи ихъ Государственной Думой въ законодательномъ порядкѣ (ст. 82—84-я).

87. Государственная роспись устанавливается не болѣе, чѣмъ на годичный срокъ, особымъ закономъ. Но сумма, отпускаемая изъ государственной казны въ личное распоряженіе Императора и на содержаніе Императорскаго двора, опредѣляется Государственной Думой въ началѣ каждаго царствованія и въ теченіе

его не можетъ быть измѣняема безъ согласія Императора.

88. Проектъ государственной росписи предлагается сначала палатѣ народныхъ представителей, отъ которой, будучи одобренъ, передается въ земскую палату. Проектъ росписи, одобренный обѣими палатами, представляется Императору (ст. 84-я).

89. Установленіе податей, налоговъ, пошлинъ и иныхъ сборовъ, государственныхъ займовъ, принятіе государствомъ гарантій, установленіе штатовъ, разрѣшеніе государственныхъ сооруженій, отчужденіе отдѣльныхъ государственныхъ имуществъ или доходовъ, сложеніе недоимокъ и казенныхъ взысканій и вообще, установленіе всякаго рода государственныхъ доходовъ и расходовъ, если не предусмотрѣ. ɔ государственной росписью, можетъ послѣдовать не иначе, какъ путемъ изданія особаго о томъ закона.

90. Палатамъ Государственной Думы предлагаются на ихъ разсмотрѣніе и утвержденіе всѣ отчеты по исполненію государственной росписи.

91. Палаты Государственной Думы принимаютъ письменныя ходатайства; личное представленіе таковыхъ ходатайствъ возбраняется.

92. Во время собраній Государственной Думы члены ея имѣютъ право обращаться съ запросами какъ къ отдѣльнымъ министрамъ, такъ и къ совѣту министровъ въ цѣломъ по предмету образа дѣйствіи тельнй праства или отдѣльныхъ правительственныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ. Объясненія по таковымъ запросамъ представляются министрами лично подлежащей палатѣ въ одномъ изъ ея засѣданій не позднѣе опредѣленнаго палатою срока.

93. Каждая изъ палатъ имѣетъ право производить

повсемѣстно разслѣдованіе чрезъ посредство избранныхъ ею для того изъ своей среды комиссій.

94. Учрежденіе объ Императорской фамиліи (ст.ст. 82—179-я ч. 1-я т. I Св. Зак. изд. 1892) въ частяхъ своихъ о степеняхъ родства въ Домѣ Императорскомъ (стт. 82—90-я), о рожденіи и кончинѣ членовъ Императорскаго Дома (ст.ст. 91—99-я), о титулахъ, гербахъ и прочихъ внѣшнихъ преимуществахъ (стт. 100—199-я), о гражданскихъ правахъ членовъ Императорскаго Дома (стт. 139—174-я) и объ обязанностяхъ къ Императору (ст.ст. 175—179-я) можетъ быть предметомъ пересмотра въ законодательномъ порядкѣ не иначе, какъ по указанію Императора.

Глава шестая.

Особенныя правила.

95. Если проектъ закона, принятый одною изъ палатъ, будетъ отклоненъ другою, или если послѣ возвращенія проекта въ палату, разсматривавшую его первоначально, съ поправками другой палаты и послѣ новаго обсужденія такого проекта закона въ обѣихъ палатахъ, не послѣдуетъ согласія рѣшеній большинства обѣихъ палатъ, то каждая изъ палатъ имѣетъ право рѣшить о передачѣ проекта на обсужденіе общаго засѣданія Государственной Думы. Такое рѣшеніе считается состоявшимся, если за него будетъ подано не менѣе двухъ третей законнаго числа голосовъ.

96. Исполненіе по рѣшенію о созывѣ общаго засѣданія Государственной Думы пріостанавливается впредь до возобновленія полномочій народныхъ представителей. Послѣ сего въ теченіе трехъ мѣсяцевъ

по открытіи собраній палатъ вопросъ о созывѣ общаго засѣданія Государственной Думы вторично обсуждается палатою, его возбудившей. Если палата большинствомъ двухъ третей законнаго числа голосовъ одобритъ прежнее рѣшеніе, проектъ закона передается на обсужденіе общаго засѣданія Государственной Думы. День общаго засѣданія Государственной Думы назначается по соглашенію предсѣдателей обѣихъ палатъ и канцлера. Общія засѣданія Государственной Думы происходятъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ предсѣдателей палатъ, что опредѣляется по жребію. Засѣданіе Государственной Думы открывается старѣйшимъ по возрасту членомъ Государственной Думы, который и опредѣляетъ жребіемъ постояннаго предсѣдателя и передаетъ ему обязанности. Секретарями общаго засѣданія Государственной Думы состоятъ секретари обѣихъ палатъ. Разсмотрѣнію Государственной Думы подлежатъ лишь вопросы, внесенные въ указанномъ порядкѣ, (стт. 95 и 96) и по рѣшеніи ихъ засѣданіе объявляется закрытымъ. Рѣшенія общаго засѣданія Государственной Думы принимаются простымъ большинствомъ голосовъ и почитаются равносильными согласному рѣшенію большинства обѣихъ палатъ.

97. Если разногласіе рѣшеній обѣихъ палатъ послѣдуетъ при обсужденіи государственной росписи, и если послѣ вторичнаго разсмотрѣнія вопроса, возбудившаго разногласіе, согласіе рѣшеній большинства палатъ не будетъ достигнуто,—спорные вопросы вносятся на обсужденіе общаго засѣданія Государственной Думы, не выжидая возобновленія полномочій народныхъ представителей и безъ постановленія о семъ палатъ. Въ остальномъ при рѣшеніи такихъ вопросовъ соблюдается порядокъ, установленный въ ст. 96-й.

РАЗДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

О министрахъ.

98. Государственный канцлеръ и, по его представленію, прочіе министры назначаются указами Императора.

Таковыми же указами означенныя лица увольняются отъ должности.

99. Государственный канцлеръ предсѣдательствуетъ въ совѣщаніяхъ министровъ; званіе государственнаго канцлера совмѣстимо съ управленіемъ однимъ изъ министерствъ.

100. Каждый министръ въ отдѣльности отвѣтствуетъ: 1) за свои личныя дѣйствія или распоряженія; 2) за дѣйствія и распоряженія подчиненныхъ ему властей, основанныя на его указаніяхъ; 3) за скрѣпленныя его подписью указы и иные акты Императора.

101. Государственный канцлеръ и прочіе министры въ совокупности отвѣтствуютъ передъ палатами государственной Думы за общій ходъ государственнаго управленія.

102. За совершенныя при отправленіи должности нарушенія законовъ или правъ гражданъ министры подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности.

За умышленныя нарушенія постановленій сего основного закона и за нанесеніе тяжкаго ущерба интересамъ государства превышеніемъ, бездѣйствіемъ или злоупотребленіемъ власти министры могутъ быть привлекаемы каждою изъ палатъ Государственной Думы къ отвѣтственности, съ преданіемъ суду общаго

собранія перваго и кассаціонныхъ департаментовъ правительствующаго сената.

103. Помилованіе осужденнаго министра можетъ послѣдовать не иначе, какъ по ходатайству той палаты, постановленіемъ которой онъ преданъ суду.

РАЗДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Объ основахъ мѣстнаго самоуправленія.

104. Области, губерніи, уѣзды и волости или соотвѣтствующія имъ дѣленія образуютъ самоуправляющіеся союзы, именуемые земствами. Города образуютъ самоуправляющіяся общины.

105. Границы областей, губерній, уѣздовъ и городовъ измѣняются въ законодательномъ порядкѣ; границы волостей измѣняются земскими, областными и губернскими собраніями.

Города выдѣляются изъ волостей въ самостоятельныя общины; города, имѣющіе населеніе свыше 100.000 жителей, выдѣляются изъ уѣздовъ.

106. Мѣстное самоуправленіе низшихъ союзовъ имѣетъ быть основано на всеобщемъ, равномъ, прямомъ и закрытомъ голосованіи. Каждое лицо, имѣющее право участія въ выборахъ въ палату народныхъ представителей, имѣетъ право такого же участія въ мѣстныхъ выборахъ, если оно прожило въ данномъ мѣстѣ — уѣздѣ или городѣ — не менѣе одного года, или въ теченіе того же срока уплачивало мѣстные земскіе или городскіе сборы. Собранія высшихъ самоуправляющихся союзовъ могутъ быть избираемы собраніями низшихъ таковыхъ же союзовъ.

107. Устройства и предѣлы вѣдомства земскихъ и городскихъ учрежденій опредѣляются закономъ и,

въ предѣлахъ послѣдняго, постановленіями областныхъ и губернскихъ земскихъ собраній.

108. Областныя и губернскія земства могутъ вступать въ соглашенія между собой для совмѣстнаго веденія дѣлъ, общихъ для нѣсколькихъ губерній. Подобныя соглашенія могутъ заключаться на опредѣленный срокъ, либо безъ обозначенія срока. Устройство органовъ для завѣдыванія такими дѣлами предоставляется усмотрѣнію и соглашенію земствъ.

РАЗДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

О судебной власти.

109. Мѣста и лица, отправляющія правительственную (административную) власть, не могутъ быть облекаемы судебною властью.

110. Судебныя установленія не могутъ быть въ подчиненіи иной власти, кромѣ судебной.

111. Судьи не могутъ быть, противъ своего желанія, ни увольняемы, ни перемѣщаемы, ни устраняемы отъ исполненія должности, иначе какъ по постановленію подлежащаго суда и по основаніямъ, въ законѣ опредѣленнымъ.

112. Никакія изъятія изъ общаго порядка уголовнаго судопроизводства съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей, по роду преступленій, не допускаются, исключая случая, предусмотрѣннаго въ статьѣ 102-й настоящаго закона. Должностныя лица за нарушенія законовъ и правъ гражданъ, совершенныя при отправленіи служебныхъ обязанностей, подлежатъ судебной гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ съ прочими гражданами основаніи; для привлеченія должностныхъ лицъ къ суду не требуется ни заклю-

ченія, ни предварительнаго согласія ихъ начальства.

113. Никто не устраняется отъ внесенія въ списки присяжныхъ засѣдателей на основаніи своего имущественнаго или общественнаго положенія.

Избирательный законъ.

1. Настоящій законъ примѣняется ко всей Имперіи за исключеніемъ Печорскаго уѣзда Архангельской губерніи, Туруханскаго края Енисейской губерніи, Анадырскаго, Командорскаго, Петропавловскаго, Гижигинскаго и Охотскаго округовъ Приморской области, Сахалинскаго отдѣла, Березовскаго и Сургутскаго округовъ Тобольской губерніи, Памирскаго участка Ошскаго уѣзда Ферганской области и Верхоянскаго и Колымскаго округовъ Якутской области.

2. Избраніе народныхъ представителей производится по избирательнымъ округамъ, по одному представителю на каждый округъ.

3. Въ каждой губерніи или области, за выключеніемъ въ нихъ городовъ съ населеніемъ по переписи 1897 года въ 50.000 и болѣе жителей, избираются по одному народному представителю, приблизительно на 150.000 лицъ наличнаго населенія по переписи 1897 года. Излишекъ населенія въ 96.000 и болѣе при исчисленіи населенія губерніи или области приравнивается при этомъ полнымъ 150.000. Въ губерніи или области съ населеніемъ ниже 150.000 избирается одинъ народный представитель. Каждый городъ съ населеніемъ въ 50.000 и болѣе составляетъ самостоятельную избирательную территорію. Въ такихъ городахъ одинъ представитель избирается приблизительно на 100.000 наличнаго населенія по переписи 1897 года. Излишекъ въ 64.000 и болѣе при исчисленіи наро-

донаселенія города приравнивается полнымъ 100.000. Въ городахъ съ населеніемъ менѣе 100.000 избирается одинъ народный представитель.

Согласно сему общее число народныхъ представителей составляетъ 840, распредѣляемыхъ по губерніямъ, областямъ и городамъ, согласно росписанію, приложенному къ настоящей статьѣ.

4. Распредѣленіе округовъ производится въ законодательномъ порядкѣ. Каждый избирательный округъ не позднѣе, какъ за два мѣсяца до выборовъ, дѣлится для подачи голосовъ на участки. Раздѣленіе округовъ на участки производится: въ губерніяхъ и областяхъ губернскими и областными земскими управами, а въ городахъ, составляющихъ самостоятельныя избирательныя территоріи,—городскими управами.

5. Производствомъ выборовъ въ округахъ и избирательныхъ участкахъ завѣдуютъ комитеты, состоящіе изъ предсѣдателя, секретаря и не менѣе двухъ членовъ. Лица эти имѣютъ въ комитетахъ равный голосъ и назначаются изъ числа избирателей округа: въ городахъ—городскими управами, въ прочихъ мѣстностяхъ для округовъ — губернскими земскими управами, а для участковъ—уѣздными земскими управами. Обязанности лицъ, составляющихъ комитеты, почетны и безплатны.

6. Въ каждомъ участкѣ составляются для выборовъ участковыми комитетами при посредствѣ волостныхъ, уѣздныхъ и городскихъ управъ списки, въ которые вносятся лица, имѣющія мѣстожительство въ участкѣ и права избирателей. Въ списокъ вносятся: фамилія, имя, отчество, возрастъ, родъ занятій и мѣстожительство избирателей. Списки выставляются для обозрѣнія по крайней мѣрѣ за четыре недѣли до дня, назначеннаго для выборовъ, о чемъ и публикуется во

всеобщее свѣдѣніе съ указаніемъ срока для заявленій объ исправленіи списковъ. Заявленія объ исправленіи списковъ принимаются участковыми комитетами въ теченіе восьми дней по выставленіи списковъ для обозрѣнія. Всѣ такія заявленія должны быть разсмотрѣны комитетомъ въ теченіе послѣдующихъ 14-ти дней, послѣ чего списки заключаются. Правомъ участія въ выборахъ пользуются лишь лица, занесенныя въ списки.

При дополнительныхъ выборахъ, если они имѣютъ мѣсто въ теченіе года послѣ послѣднихъ общихъ выборовъ, не требуется ни новаго составленія, ни выставленія для обозрѣнія избирательныхъ списковъ.

7. Не менѣе какъ за недѣлю до выборовъ избирателямъ предоставляется право заявлять письменно имена кандидатовъ, предлагаемыхъ ими въ народные представители. Дѣйствительными считаются заявленія, подписанныя десятью и болѣе избирателями. Заявленія подаются или присылаются предсѣдателю окружного комитета. На основаніи этихъ заявленій составляется списокъ кандидатовъ, каковой и сообщается окружнымъ комитетомъ участковымъ комитетамъ. Списокъ кандидатовъ въ день выборовъ долженъ быть вывѣшенъ при входѣ въ помѣщеніе для выборовъ и въ самомъ помѣщеніи на видныхъ мѣстахъ. Лица, незанесенныя въ этотъ списокъ, не могутъ подлежать избранію въ народные представители.

8. Выборы и подсчетъ голосовъ производится публично. Во все время производства выборовъ и подсчета голосовъ въ помѣщеніи для выборовъ должно быть на лицо не менѣе трехъ членовъ комитета, въ томъ числѣ предсѣдатель и секретарь, или члены, ихъ замѣняющіе. О ходѣ выборовъ ведется протоколъ, куда заносятся и всѣ замѣчанія избирателей по поводу выборовъ.

9. Подача голосовъ въ избирательныхъ участкахъ начинается въ 10 час. утра и оканчивается въ 8 час. вечера.

10. Передъ началомъ выборовъ предсѣдатель осматриваетъ ящикъ, предназначенный для опусканія избирательныхъ записокъ, предъявляетъ его присутствующимъ для удостовѣренія въ томъ, что въ немъ не имѣется никакихъ записокъ, и затѣмъ запираетъ его и опечатываетъ печатью избирательнаго комитета.

11. Выборы производятся каждымъ избирателемъ лично опусканіемъ въ прорѣзъ избирательнаго ящика закрытаго пакета, съ вложеннымъ въ него листкомъ съ именемъ одного кандидата, за котораго подаетъ голосъ избиратель, но безъ подписи послѣдняго.

12. Отъ комитета выдаются избирателямъ пакеты съ печатью комитета. Избирательные листки должны быть изъ бѣлой бумаги и не носить никакихъ наружныхъ знаковъ, надписей, замѣчаній и отмѣтокъ. Въ запискахъ должно стоять лишь имя кандидата, написанное или воспроизведенное однимъ изъ множительныхъ способовъ. Одно имя можетъ быть зачеркнуто и замѣнено другимъ. Избирательную записку избиратель можетъ изготовить или внѣ помѣщенія выборовъ, или въ самомъ помѣщеніи. Помѣщеніе для выборовъ должно быть устроено такимъ образомъ, чтобы избирателямъ была предоставлена дѣйствительная возможность положить избирательный листокъ въ пакетъ тайно отъ комитета и присутствующихъ при выборахъ.

13. Въ 8 час. вечера предсѣдатель объявляетъ подачу голосовъ законченной. Послѣ этого опусканіе въ ящикъ избирательныхъ листковъ болѣе не допускается, и комитетъ приступаетъ къ подсчету голосовъ, причемъ предварительно подсчитывается число конвертовъ и свѣряется по избирательному списку

съ числомъ лицъ, подавшихъ голоса и отмѣченныхъ на спискѣ, а затѣмъ комитетъ вынимаетъ избирательные листки изъ пакетовъ и дѣлаетъ подсчетъ записаннымъ въ нихъ именамъ.

14. Признаются недѣйствительными и подсчитываются особо:

а) избирательные листки, вложенные въ пакетъ безъ печати комитета или въ пакетъ, снабженный какой-либо отмѣткой;

б) избирательные листки не изъ бѣлой бумаги;

в) избирательные листки съ наружными знаками, замѣчаніями, надписями и отмѣтками;

г) избирательные листки, не заключающіе никакого имени или имя, прочесть которое нельзя;

д) избирательныя записки, на основаніи которыхъ нельзя точно установить личность избираемаго;

е) избирательныя записки, въ которыхъ голосъ подается за лицо, не подлежащее избранію;

ж) избирательныя записки, заключенныя въ одинъ пакетъ и указывающія на нѣсколько лицъ.

Нѣсколько записокъ, указывающихъ на одно и то же лицо и заключенныя въ одинъ пакетъ, считаются за одинъ голосъ.

Недѣйствительные листки нумеруются и прилагаются къ протоколу.

15. По окончаніи подсчета голосовъ и подписанія протокола наличными членами комитета, комитетъ отсылаетъ въ окружной комитетъ протоколъ, выборный листъ, избирательный списокъ съ отмѣтками о лицахъ, подавшихъ голосъ, письменныя заявленія объ исправленіи списковъ, письменные протесты по поводу выборовъ, избирательные листки, противъ которыхъ заявленъ протестъ, избирательные листки, признанные недѣйствительными.

Примѣчаніе. Избирательные листки, не отосланные въ окружной комитетъ, хранятся комитетомъ запечатанными до признанія выборовъ дѣйствительными.

16. Подсчетъ голосовъ, поданныхъ по участкамъ, производится окружнымъ комитетомъ не позднѣе, какъ на третій день по полученіи изо всѣхъ участковъ избирательныхъ протоколовъ со всѣми приложеніями (ст. 15-я).

Для окружнаго комитета обязательны правила, изложенныя въ ст. 8-й настоящаго закона.

17. Избраннымъ считается лицо, за которое подано больше половины всѣхъ избирательныхъ листковъ, признанныхъ дѣйствительными окружнымъ комитетомъ. Если ни одно лицо не сосредоточитъ на себѣ простого большинства законно поданныхъ голосовъ, то выборы признаются несостоявшимися и комитетомъ назначается перебаллотировка въ одно изъ воскресеній, но не позднѣе, какъ въ третье послѣ объявленія результатовъ выборовъ въ комитетѣ.

18. Результаты выборовъ провозглашаются предсѣдателемъ комитета въ самомъ засѣданіи. Объ избраніи комитетъ письменно увѣдомляетъ избраннаго, отбирая отъ него письменное заявленіе о согласіи на принятіе избранія или объ отказѣ отъ таковаго. Въ случаѣ согласія избраннаго, выборы почитаются заключенными. Въ случаѣ отказа—производятся новые выборы по прежнимъ избирательнымъ спискамъ и на тѣхъ же основаніяхъ, какъ первые выборы, въ одно изъ воскресеній, но не позднѣе, какъ въ третье воскресенье послѣ полученія отказа. Лицо, принявшее избраніе въ одномъ округѣ почитается отказавшимся отъ избранія въ другихъ округахъ, гдѣ оно избрано.

19. Къ перебаллотировкамъ примѣняются правила, изложенныя въ ст. 5—18-й включительно, причемъ избраннымъ на перебаллотировкѣ признается лицо, получившее простое большинство голосовъ, а если таковаго не окажется, то лицо, получившее относительное большинство законно поданныхъ голосовъ.

20. Протоколъ засѣданія окружнаго избирательнаго комитета, со всѣмъ выборнымъ производствомъ и приложеніями, препровождается въ кацелярію палаты народныхъ представителей.

21. Повѣрка выборовъ и разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія избирательныхъ комитетовъ и признаніе выборовъ законно произведенными или подлежащими отмѣнѣ принадлежитъ палатѣ народныхъ представителей. Жалобы на дѣйствія комитетовъ и просьбы объ отмѣнѣ выборовъ приносятся на имя палаты народныхъ представителей въ теченіе семи дней со дня заключенія выборовъ.

22. Въ развитіе правилъ, изложенныхъ въ настоящемъ законѣ, издается въ законодательномъ порядкѣ наказъ о производствѣ выборовъ.

23. Всѣ издержки по производству выборовъ падаютъ на города и областныя и губернскія земства по принадлежности, но изготовленіе и разсылка бланковъ для избирательныхъ списковъ и протоколовъ лежитъ на обязанности министерства внутреннихъ дѣлъ.

Указатель.